

CLÁUDIA CINARA LOCATELI

MERCOSUL: TRIBUNAL ARBITRAL OU TRIBUNAL PERMANENTE?

FLORIANÓPOLIS - SC
2001

CLÁUDIA CINARA LOCATELI

MERCOSUL: TRIBUNAL ARBITRAL OU TRIBUNAL PERMANENTE?

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Turma Especial UNOESC-Chapecó, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

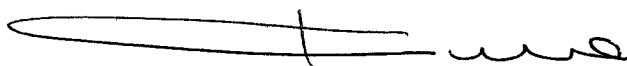
Orientadora: Prof^ª. Dr.^a. Odete Maria de Oliveira.

FLORIANÓPOLIS - SC
2001

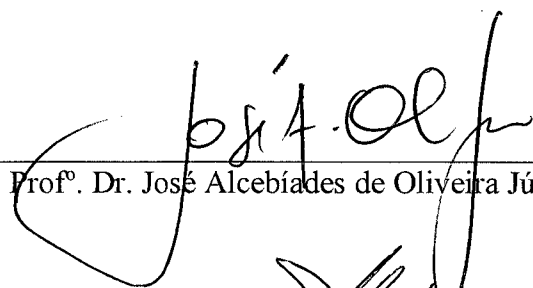
CLÁUDIA CINARA LOCATELI

MERCOSUL: TRIBUNAL ARBITRAL OU TRIBUNAL PERMANENTE?

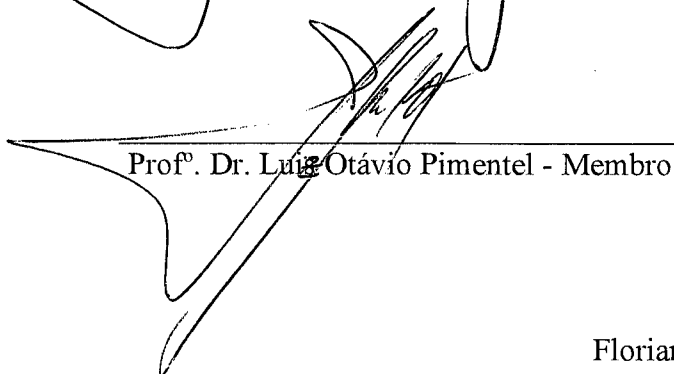
Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos professores:



Prof.ª. Dr.ª. Odete Maria de Oliveira



Prof.º. Dr. José Alcebíades de Oliveira Júnior - Membro



Prof.º. Dr. Luiz Otávio Pimentel - Membro

Florianópolis, fevereiro de 2001

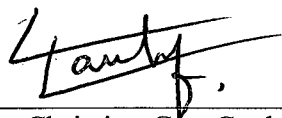
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MERCOSUL: TRIBUNAL ARBITRAL OU TRIBUNAL PERMANENTE?

Cláudia Cinara Locateli



Prof.ª. Dr.ª. Odete Maria de Oliveira



Prof.º. Dr. Christian Guy Caubet
Coordenador CPGD/CCJ/UFSC

À minha família,
pelo incentivo e força nas horas difíceis,
pelo carinho e amor em todos os momentos.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Curso de Pós-Graduação em Direito, na pessoa do Coordenador, Professor Doutor Christian Guy Caubet, e demais professores e funcionários.

À Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), *campus* de Chapecó e *campus* de São Miguel do Oeste, nas pessoas de seus Diretores, Coordenadores do Curso de Direito, extensivos aos colegas docentes e alunos. Ao Coordenador da Turma Especial de Mestrado em Direito, convenio UFSC/UNOESC, Professor Doutor Luiz Otávio Pimentel.

À Professora Doutora Odete Maria de Oliveira, pela orientação, dedicação, paciência e carinho dispensados. Pelas palavras de apoio e incentivo, responsáveis pela conclusão desta dissertação, e, principalmente, pelo grande exemplo de vida e sabedoria.

Ao Professor Doutor Luiz Otávio Pimentel pela colaboração e incentivo.

A meus pais, pelo incentivo na busca do saber, pela ajuda, força e compreensão nas horas difíceis. À minha irmã, Dayse Locateli, pela colaboração e palavras amigas.

A Clécio Tombini, pelo companheirismo, carinho e momentos de descontração.

Aos colegas e amigos da Turma Especial de Mestrado, especialmente a Edenilza Gobbo, Lucíola Lopes Fabrette Nerilo, Helenice Dambros Braun e Nédio Pires Doriva de Lima, pelo incentivo durante a longa jornada de pesquisa.

Às amigas Marivalda Tombini, Elisângela Rodrigues, Adelise Oesterlain, Eleaner Pretto, Jucinei Arozi, Fabiane Turatti, Noeli Pazetti, pela amizade dedicada há longos anos.

Enfim, meus agradecimentos aos mestres idealizadores deste grande projeto revolucionário nas relações internacionais da América Latina, o qual poderá, finalmente, ser efetivado através do processo de integração do Mercosul em marcha e na busca de ser atingido um ordenamento jurídico comunitário, trazendo consigo a criação de jurisprudência própria, advinda de um Tribunal de Justiça permanente e com características supranacionais.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo realizar uma pesquisa sobre a possibilidade de criação de um Tribunal de Justiça permanente no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), ao ensejo da implantação da etapa de mercado comum. A proposta de criação deste órgão de caráter supranacional possibilitará harmonizar as decisões dessa Comunidade em formação, garantir a criação do direito comunitário, consolidando, desta forma, a integração do Cone Sul, com equidade jurisdicional.

Neste estudo, busca-se analisar aspectos históricos e evolutivos do Mercosul, demonstrando os caminhos percorridos e as tentativas de integração da América Latina, apresentando-se, uma síntese das características e das negociações intergovernamentais que culminam na assinatura do Tratado de Assunção em 1991, instrumento constitutivo do Mercosul, demonstrando seu estágio atual de integração.

Aborda-se a estrutura institucional do Mercosul, seus órgãos de condução política e execução e de administração, entre outros. A partir dessa investigação, parte-se para sua atual estrutura jurídica, analisando-se as fontes e as formas de aplicação das normas obtidas no âmbito do Mercosul e sua incorporação junto aos Estados-membros. Centra-se a atenção, em momento posterior, na forma adotada por esse processo de integração para solucionar litígios, ou seja, no próprio mecanismo de solução de controvérsias, ponto de evidência, verificando-se sua estrutura e, principalmente, sua eficácia dentro do processo de integração do Cone Sul.

O estudo ocupa-se em focalizar a experiência vivenciada pelo processo de integração da União Européia, paradigma mais avançado do mundo, partindo dos aspectos históricos, da evolução evidenciada a partir da análise de seus Tratados, de sua estrutura institucional, e, finalmente, de sua estrutura jurídica. Esse assunto é de vital interesse para o objeto de conhecimento desse trabalho, por constituir-se exemplo de implantação do princípio da supranacionalidade, da efetivação do direito comunitário, da criação e estruturação de um Tribunal de Justiça supranacional, como de sua competência e seus procedimentos. Realiza-se um estudo-síntese sobre jurisprudências consolidadas pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, como elemento teórico-prático de contribuição ao fortalecimento da tese da supranacionalidade.

A partir do atual estágio de evolução do Mercosul e das características peculiares da União Européia, centra-se considerações sobre a proposta de implantação do instituto da supranacionalidade junto ao Mercado Comum do Sul, a partir da criação de um Tribunal de Justiça permanente, visando o fomento e consolidação, com sucesso, da sua etapa final de mercado comum.

RESUMEN

La presente disertación tiene por objetivo realizar una pesquisa sobre la posibilidad de creación de un Tribunal de Justicia permanente en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur), en la oportunidad en que será implantada la etapa de mercado común. La propuesta de creación de este organismo de carácter supranacional posibilitará armonizar las decisiones de esa Comunidad en formación y garantizar la creación del derecho comunitario, consolidando, de esta forma, la integración del Cono Sur, con equidad jurisdiccional.

Analizarán, inicialmente, los aspectos históricos y evolutivos del Mercosur, mostrando los caminos recorridos y las diversas tentativas de integración de América Latina. Se presentará a continuación una síntesis de las características y de las negociaciones intragubernamentales que culminaron en la firma del Tratado de Asunción en 1991, instrumento constitutivo del Mercosur, mostrar su estado actual de integración.

Abordará la estructura institucional del Mercosur, sus órganos de conducción política y ejecución y de administración, entre otros. A partir de esa exposición, se analizará su actual estructura jurídica así como las fuentes y las formas de aplicación de normas emanadas en el ámbito del Mercosur y su incorporación por los Estados miembros. En una tercera etapa, la atención se centrará en la forma adoptada por ese proceso de integración para solucionar litigios, o sea, en el propio mecanismo de solución de controversias, verificándose su estructura y, principalmente, su eficacia dentro del proceso de integración del Cono Sur.

El estudio estará centrado en mostrar la experiencia vivida en el proceso de integración de la Unión Europea, modelo más avanzado en el mundo, partiendo de los aspectos históricos, de la evolución evidenciada a partir del análisis de sus Tratados, de su estructura institucional y, finalmente, de su estructura jurídica. Esto último es de vital importancia para el objetivo de este trabajo, ya que constituye un ejemplo de implantación del principio de supranacionalidad, de la concretización del derecho comunitario, de la creación y estructuración de un Tribunal de Justicia supranacional, como de su competencia y sus procedimientos. Se realizará un estudio resumido sobre jurisprudencias consolidadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como elemento teórico-práctico de contribución al fortalecimiento de la tesis de supranacionalidad.

A partir de la actual fase de evolución del Mercosur y de las características peculiares de la Unión Europea, centrar consideraciones sobre la propuesta de implantación del instituto de la supranacionalidad por el Mercado Común del Sur, a partir de la creación de un Tribunal de Justicia permanente, al fomento y consolidación, con éxito, de su etapa final de mercado común.

SUMÁRIO

RESUMO.....	VII
RESUMEM.....	VIII
INTRODUÇÃO	1

CAPÍTULO 1. MERCOSUL E O MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

1.1. Aspectos Contextuais.....	5
1.1.1. Evolução Histórica.....	5
1.1.2. O Tratado de Assunção	8
1.1.3. O Processo de Integração	14
1.2. Estrutura Institucional.....	16
1.2.1. Órgãos de Condução Política e de Execução	16
1.2.2. Demais Órgãos	19
1.2.3. Órgão Administrativo	23
1.3. Estrutura Jurídica.....	24
1.3.1. Aplicação das Normas e suas Fontes	24
1.3.2. Mecanismo de Solução de Controvérsias.....	28

CAPÍTULO 2. UNIÃO EUROPÉIA E O MODELO DE TRIBUNAL SUPRANACIONAL

2.1. Aspectos Contextuais.....	38
2.1.1. Evolução Histórica.....	38

2.1.2. O Tratado de Paris	44
2.1.3. Os Tratados de Roma.....	46
2.1.4. O Tratado de Fusão dos Executivos	48
2.1.5. O Tratado do Ato Único Europeu.....	49
2.1.6. O Tratado de Maastricht.....	51
2.1.7. O Tratado de Amsterdam	53
2.2. Estrutura Institucional.....	54
2.2.1. O Parlamento Europeu	55
2.2.2. O Conselho da União Européia	59
2.2.3. A Comissão Européia.....	63
2.3. Estrutura Jurídica.....	67
2.3.1. Direito Comunitário	67
2.3.2. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.....	76
2.3.3. Tribunal de Justiça de Primeira Instância	82
2.3.4. Competência e Procedimentos.....	85
2.3.5. Produção Jurisprudencial	97

CAPÍTULO 3. MERCOSUL E UM MODELO DE TRIBUNAL PERMANENTE

3.1. Razões da Adoção de um Novo Modelo de Jurisdição	100
3.1.1. Órgão Permanente.....	103
3.1.2. Celeridade Processual	105
3.1.3. Segurança Jurídica	106
3.1.4. Avançada Jurisprudência.....	107
3.2. A Questão Polêmica da Soberania	108
3.2.1. Evolução Histórica.....	109
3.2.2. Conceito Clássico Relativizado	111
3.2.3. Integração e Transferência de Soberania	114
3.2.4. A Posição Constitucional dos Estados-Partes	117
3.3. O Complexo Instituto da Supranacionalidade.....	123
3.3.1. Evolução Histórica.....	124
3.3.2. Características Fundamentais	127
3.3.3. Dificuldade Conceitual.....	130

3.3.4. A Supranacionalidade e a Integração do Cone Sul.....	132
3.4. Tribunal Supranacional e a Integração do Cone Sul	135
3.4.1. Perspectivas	136
3.4.2. Dificuldades.....	140
3.4.3. Organização e Funcionamento	142
3.4.4. O Âmbito da Competência.....	144
3.5. Princípios Basilares	149
3.5.1. Princípios e Propósitos Institucionais	150
3.5.2. Princípios Processuais.....	157
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	166

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo primordial a realização de um estudo que se ocupa em abordar o atual Mecanismo de Solução de Controvérsias e seu Tribunal Arbitral, na forma adotada pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul), e em apresentar também uma proposta de criação de um modelo de Tribunal de Justiça permanente, de caráter supranacional, a partir da efetivação da sua etapa de mercado comum, no processo de integração econômica regional do Cone Sul.

Nesse intento, direciona-se esta pesquisa ao âmbito das experiências positivadas pelo paradigma mais avançado do processo de integração existente no mundo – a União Européia e seu Tribunal de Justiça supranacional – seus pressupostos institucionais, antecedentes históricos, políticos e econômicos e sua evolução ao longo de aproximadamente meio século de existência, suas complexidades, seus avanços e recuos, perspectivas e muitas dificuldades. Ao contrário do processo de integração econômico regional do velho Continente, o processo de integração do Mercosul encontra-se em fase de transição, tendo formalmente adentrado na segunda etapa de união aduaneira, na realidade não conseguiu ainda consolidar sua primeira etapa integracionista de zona de livre comércio e de eliminação de todos os entraves. As dificuldades para atingir o objetivo de mercado comum são marcantes. A necessária evolução para consolidar as duas primeiras etapas, vale dizer, zona de livre comércio e de união aduaneira, e, finalmente, para ingressar na última etapa de mercado comum, poderá ser atingida, acredita-se, com mais possibilidades, através da adoção de um mecanismos supranacionais e da criação de um Tribunal de Justiça permanente.

Nesta pesquisa utiliza-se o método indutivo e, em boa parte, também usa-se a análise histórico-comparativa.

O primeiro capítulo focaliza a criação do processo de integração do Cone Sul, as tentativas precursoras da integração da América Latina, sua evolução, até alcançar as características atuais. O desenvolvimento do Mercosul vem sendo definido através da sua estrutura institucional e de órgãos de apoio responsáveis pela condução do processo de integração, como pelo Mecanismo de Solução de Controvérsias no seu âmbito. Dessa forma, a análise concentra-se na estrutura institucional intergovernamental e, principalmente, no modelo de solução de divergências adotado pelo Mercosul.

No segundo capítulo aborda-se o processo da integração européia, utilizando-o como parâmetro no que for adequado para o Mercosul, por se tratar de modelo bem diferenciado. Nesse sentido, a análise parte dos aspectos histórico-evolutivos que motivaram tal integração e que, atualmente, serve de parâmetro ao mundo. As questões estruturais desse desenho integracionista são analisadas em face da característica da supranacionalidade de suas instituições e devido ao objetivo centrado nesta pesquisa. Os aspectos característicos e conceituais do direito comunitário europeu estão inseridos no estudo, por nortear um processo *sui generis* da integração das Comunidades Européias, denominadas de União Européia a partir de 1992. Na parte final desse segundo capítulo, emerge o estudo do Tribunal de Justiça supranacional, ou seja, do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, órgão de função e competência essencial à continuidade do desenvolvimento comunitário europeu. Trata-se de um órgão supranacional de vital importância à União Européia, de aplicação e execução do direito comunitário, cujo processo de unificação dos Estados europeus objetiva atingir um patamar de elevada integração, para isso, muito contribui a segurança jurídica de seu Tribunal de Justiça permanente.

No terceiro capítulo da pesquisa, são focalizadas as possibilidades de adoção da supranacionalidade no modelo integrativo do Mercosul. A proposta versa sobre a criação de um Tribunal de Justiça supranacional no Mercosul, ao ensejo de sua etapa de mercado comum. Busca-se apresentar razões de adoção de um novo modelo de jurisdição, observando os empecilhos causados pelo atual sistema, que acolhe o conceito clássico de soberania, inserido em quase todas as Constituições dos Estados-membros. A questão da supranacionalidade, essencial à proposta de criação de um órgão jurisdicional no âmbito da integração do Cone Sul, possui relevância, possibilitando a eliminação de entraves comerciais, a fim de atingir os esperados níveis econômicos e de mobilidade das chamadas quatro liberdades do mercado comum: pessoas, mercadorias, capitais e concorrência.

Nesse intento, abordam-se algumas perspectivas e dificuldades emergentes à criação de um Tribunal de Justiça supranacional para o Mercosul, centradas em visão de reais possibilidades, atentando-se também para as dificuldades evidenciadas pelos países-membros, periféricos e em desenvolvimento, integrantes do projeto do Mercosul. No objetivo de concretizar a etapa integrativa de um mercado comum, com certeza, a etapa mais complexa e que, assim, exige superar as assimetrias e as dificuldades através da vontade política dos Estados-membros, partindo de uma integração intergovernamental para uma integração supranacional, criando-se uma corte de justiça permanente, com características de uma jurisdição comunitária, estrutura processual, e funcional, como também dos princípios norteadores tanto do processo de integração quanto do Tribunal de Justiça supranacional do Mercosul.

O presente estudo baseou-se principalmente em conhecimentos de caráter interdisciplinar, utilizando bibliografias nacionais e estrangeiras, cuja tradução dos textos e suas citações são de responsabilidade exclusiva da pesquisadora.

Assim, a bibliografia contemplada na presente pesquisa, além das obras clássicas e atuais que envolvem o direito de integração, direito internacional, direito constitucional, as disciplinas das organizações internacionais e das relações internacionais, também cercou-se de referências de revistas jurídicas, periódicos, anais e jornais de circulação no país.

Dificuldades para desenvolver a pesquisa foram evidenciadas no momento de abordar a experiência da integração européia, pois as obras doutrinárias que tratam do tema são escassas nas bibliotecas e livrarias nacionais. A maioria dessas obras que versam especificamente sobre a integração européia e sobre o fenômeno da supranacionalidade são publicadas por editoras estrangeiras, o que dificultou o acesso a essa fonte de referência. Quanto ao Mercosul, tais dificuldades não foram praticamente registradas em virtude de existirem à disposição, razoável acervo de obras como de Tratados, Protocolos e demais documentos que normatizam a matéria.

CAPÍTULO 1

MERCOSUL E O MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

1.1. Aspectos Contextuais

1.1.1. Evolução Histórica

De um modo geral, os processos de integração econômica em desenvolvimento visam a criar mercados regionais através da eliminação de tarifas alfandegárias e outras barreiras existentes entre seus Estados-membros, com o objetivo de estabelecer um espaço comum, facilitando, desta forma, o fluxo de bens, serviços e fatores produtivos e a harmonização de suas políticas econômicas¹. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) pretende consolidar um processo integrativo de mercado comum entre seus Estados-Partes, e, assim, nesse primeiro momento inserir suas economias nacionais no cenário regional, e, após, num segundo momento, no mercado mundial, com a finalidade de consolidar um espaço econômico integrado², obtendo maior competitividade de seus produtos e buscando melhor qualidade de vida aos seus cidadãos.

A tentativa pioneira de integração da América Latina apresentou-se, no âmbito político, no projeto idealizado por Simón Bolívar³ (1783-1830). Em 06 de setembro de 1815, Bolívar escreveu a Carta da Jamaica, onde relata uma realidade de difícil efetivação, propondo, através de seus pensamentos liberais, a independência dos países hispano-

¹ Vide a respeito do processo de integração: RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. **El mercosur ante la necesidad de organismos supranacionales: visión de la integración latinoamericana**, p. 71-101.

² PAZ, Vânia Beatriz Rey. Globalização e Mercosul: dimensão sócio-laboral. In. OLIVEIRA, Odete Maria de. (Org.). **Relações internacionais & globalização: grandes desafios**, p. 249.

³ Simón Bolívar foi o pioneiro a lutar por uma integração na América. Pretendia reunir todos os Estados da América Latina em uma Confederação de Estados, unida em uma só nação. Sua influência ainda é conhecida nos dias atuais. ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional**, p. 43. No mesmo sentido, ver: KERBER, Gilberto. **Mercosul e supranacionalidade: um estudo à luz das legislações constitucionais**. Florianópolis. Dissertação (Mestrado), Curso de Pós-Graduação em Direito, (UFSC), mar. 2000.

americanos. Bolívar pretendia consolidar um modelo de integração muito próximo ao sistema federativo. Tal modelo implicaria a instituição de uma zona de livre comércio entre os Estados-membros⁴.

No governo de Campos Sales, em 1900, e, posteriormente, em 1935, na administração de Getúlio Vargas, muitos estudos direcionavam-se à criação de um bloco econômico da América do Sul, denominado de Bloco ABC, pois reuniria Argentina, Brasil e Chile, porém, com a ingerência do governo norte-americano, o intento foi desestimulado⁵.

A tentativa de se formar um mercado comum na América Latina vem de longa data. Esses tantos esforços demonstram o interesse e a convicção dos países latino-americanos em unirem-se para conseguir melhores oportunidades de crescimento econômico, social e cultural, com o registro do trabalho desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), em 1948, com sede em Santiago, no Chile. Órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), constituindo-se, ademais, em importante arquivo de informações e estudos sobre a América Latina.

As tentativas de formalizar uma integração econômica regional prosseguiram ao longo do século XX, fazendo com que surgisse a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com o Tratado de Montevideu, em 1960, constituída inicialmente pelos seguintes Estados-membros: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Chile, México e Peru, vindo a aderir, mais tarde, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. Pretendia formalizar uma zona de livre comércio e, futuramente, um mercado comum, buscando atingir um processo de integração econômica.

A ALALC transformou-se, com o passar do tempo, em processo lento, não conseguindo realizar seu objetivo integracionista. Uma infinidade de problemas políticos

⁴ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 43.

⁵ KUNZLER, Jacob Paulo; QUADROS, João Carlos Maciel de. **Mercosul e o mercado internacional**. p. 136.

entre os países-membros impediram seu desenvolvimento em torno de uma verdadeira integração, tornando ainda mais difícil o cumprimento dos pressupostos essenciais desse processo, onde cada país deve ceder em determinados aspectos para que sejam atingidas as vantagens comuns e seus resultados sejam compartilhados em benefício de todos. O período de vigência desse bloco econômico foi marcado por regimes militares, cujas imposições e restrições ocasionaram verdadeira estagnação à evolução de seu processo de integração. As crises do petróleo (1973 e 1979), ocorridas na década de setenta e que assolaram a comunidade econômica mundial, também estenderam-se a ALALC, que entrou em crise, após já ter passado por um tempo de paralisação, vindo a ser extinta e então substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)⁶.

A ALADI foi criada em 12 de agosto de 1980, pelo Tratado de Montevidéu, tendo como objetivo a formação de um mercado comum, encontrando-se em vigor⁷. Fazem parte da ALADI os mesmos membros da antiga ALALC. Entretanto, esse processo de integração vem enfrentando dificuldades em encontrar soluções harmônicas para atingir os objetivos⁸ dos Estados-membros, estipulados no seu instrumento de constituição. Assim, a ALADI, nos seus primeiros anos, passou por inúmeras crises, entre elas, o endividamento externo dos seus principais Estados-membros, que teve início com a moratória decretada pelo México⁹ em 1982, trazendo impactos negativos ao seu processo integracionista. Enfrentou diversos outros problemas, como o abandono das negociações comerciais pelos Estados não signatários, em virtude do crescimento dos demais blocos econômicos do mundo, principalmente da União Européia.

⁶ CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul, exigências e perspectivas: integração e consolidação do espaço econômico (1995, 2001, 2006)**. p. 126. REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**. p. 295. FARIA, José Ângelo Estrela. **O Mercosul: princípios, finalidades e alcance do Tratado de Assunção**. p. 155-162.

⁷ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 48. No mesmo sentido, FARIA, José Ângelo Estrela. Op. cit., p. XV (apresentação).

⁸ Os principais objetivos da ALADI são estabelecer, a longo prazo, de forma gradual e progressiva, um mercado comum latino-americano, através de uma área de preferências econômicas. FARIA, José Ângelo Estrela. Op. cit., p. XV (apresentação).

⁹ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 48.

O Tratado do Ato Único Europeu¹⁰ (1986), ao impulsionar o funcionamento do mercado único interior na Comunidade Européia, alargou então seu objetivo de mercado comum, influenciando, desta forma, a política econômica mundial, passando essa exponencial comunidade econômica regional a manter relações com muitos países, com a possibilidade de tornar seus produtos mais acessíveis pela política tarifária comum e pela adoção de altos padrões de qualidade. Esses fatores dificultaram as tentativas da ALADI de conquistar novos mercados consumidores para seus produtos, vindo a entrar em profunda crise¹¹.

1.1.2. O Tratado de Assunção

Com a frustração das tentativas de integração ocasionadas pela ALALC e posteriormente pelas dificuldades enfrentadas pela ALADI, Brasil e Argentina resolveram unir forças, deixando de lado as rivalidades militares¹² em prol de uma integração sub-regional, que correspondesse aos interesses comuns de ambos os países, e, por outro lado, os dois vizinhos Estados não eram signatários do Pacto Andino, posteriormente denominada Comunidade Andina, processo de integração econômica regional entre os Estados-membros da Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru, instituído pelo Tratado de Cartagena, em 1969, que correspondia à *experiência tecnicamente mais bem aparelhada para alcançar um mercado comum pleno*¹³, e a primeira em nível supranacional, através de um tribunal de justiça. Brasil e Argentina optaram por mecanismos de cooperação, passando por processos de ajustamentos bilaterais, assinando vários tratados de cooperação, entre eles o Tratado

¹⁰ O Ato Único Europeu foi a mais importante reforma que ocorreu na histórias dos tratados da União Européia, atribuiu nova competência à Comunidade, reforçou políticas comunitárias visando à concretização de um mercado interior único, garantindo a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 115.

¹¹ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 48-50.

¹² Sobre as rivalidades militares entre Brasil e Argentina ver, OLIVEIRA, Odete Maria de. **Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada**. p. 128-130.

¹³ CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 135-139. O Pacto Andino, estabelecido através do Acordo de Cartagena, foi assinado em Bogotá, em 1969, contou com a adesão da Colômbia, em 1973 e o desligamento do Chile, em 1976 e do Peru, em 1997. Foi o primeiro projeto de integração na América Latina que contou com a formação de um Tribunal de Justiça supranacional, criado em maio de 1979. RUIZ DÍAS LABRANO, Roberto. **Mercosur: integración y derecho**. p. 220.

Multilateral Corpus-Itaipu, em 1979, referente à construção da Hidrelétrica de Itaipu¹⁴, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, conhecida como Declaração do Iguaçu, em 1985, firmada por ocasião da inauguração da Ponte Tancredo Neves, dividindo Puerto Iguazu, na Argentina e Foz do Iguaçu, no Brasil.

Estudos preliminares à criação do Mercosul mostraram resultados extremamente favoráveis nesse sentido. Foram levados em consideração alguns fatores primordiais, entre eles, as riquezas que havia em abundância na região e que poderiam contribuir ao fortalecimento da estrutura territorial do novo mercado comum. O estudo dirigiu-se primordialmente para a Bacia do Prata, uma das mais importantes bacias fluviais do mundo, à existência do maior parque industrial da América do Sul, à produção agrícola diversificada que abastece os mercados internos e externos, à localização estratégica da maior usina hidrelétrica do mundo, a usina de Itaipu¹⁵. Diante de tantas potencialidades, as perspectivas de uma integração regional eram viáveis, visto que, além dos fatores naturais citados, havia outro fator fundamental, a vontade política, exteriorizada diante da vontade comum de modificar a situação vivenciada pelos países que se encontravam em constantes crises econômicas, na tentativa de evoluir e aproximar tendências de melhores condições de vida a seus povos.

A Declaração do Iguaçu foi o primeiro passo dos governos brasileiro e argentino a iniciar integração econômica bilateral, sendo seguida pela Declaração Conjunta sobre Política Nuclear visando promover a cooperação técnico-científica, e, em 1986, a Ata para a Integração Argentino-Brasileiro ou Ata do Iguaçu, responsável por instituir o Programa

¹⁴ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina**. p. 25.

¹⁵ ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. p. 225. Neste sentido: REZEK, José Francisco. Op. cit., p. 322. Também um estudo pioneiro realizado por CAUBET, Christian Guy. **As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata**. p. 186-233 e 303-323.

de Cooperação e Integração Econômica (PICE)¹⁶. A criação desse programa, fruto de uma reunião entre os Presidentes José Sarney e Raúl Afonsin, em Buenos Aires, constitui-se como o marco formal e material do processo de integração bilateral entre Brasil e Argentina. O acordo visava ao estabelecimento de objetivos comuns e mecanismos operacionais práticos, com previsão de realizar, até janeiro de 2000, um mercado comum e instituir o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre Argentina e Brasil (PICAB)¹⁷.

O PICE evoluiu e foi responsável pela assinatura de doze protocolos de um total de vinte e dois, entre eles o Protocolo nº 1, que visava à realização de um Projeto Integrado de Bens de Capital, constituindo-se como proposta prioritária. Neste sentido, o clima de cooperação perdurou e, com o passar dos anos foram sendo atenuadas as antigas rivalidades militares e a partir desse marco iniciava-se uma nova era, com objetivos comuns de aliança em busca de crescimento mútuo, deixando de lado a competitividade e rivalidade militar. A assinatura desses protocolos e do acordo de cooperação possibilitaram destacada evolução política interna na busca constante de um crescimento econômico dos dois países e na sua conseqüente modernização¹⁸.

A consubstanciação do PICE ocorreu em 1988 com a assinatura do Tratado de Integração Brasil-Argentina, que objetivava, num prazo de dez anos, criar um mercado comum entre Brasil e Argentina, bem como harmonizar as políticas aduaneiras, comerciais, agrícolas, industriais, transportes, comunicação e de coordenar as políticas monetárias, fiscais e cambiárias. Através da Ata de Buenos Aires, de 06 de julho de 1990, Brasil e Argentina decidiram acelerar o processo previsto inicialmente para ser efetivado em dez anos, e

¹⁶ Sobre este assunto ver: OLIVEIRA, Odete Maria de. **Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada**. Florianópolis: UFSC, 1996. SANTOS, Ricardo Soares Stersi. **Mercosul e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

¹⁷ O PICAB se instrumentalizou por meio de acordos e protocolos que foram duplicados em virtude da assinatura do Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento (TICD), em 1988, e da Ata da Amizade, em 1990. A Ata da Amizade destacou-se por ser o documento que estabeleceu uma instituição binacional, o Grupo Mercado Comum. In: KLAES, Marianna Izabel Medeiros. **Supranacionalidade: paradigma necessário ao Mercosul**. p. 47. No mesmo sentido: KUNZLER, Jacob Paulo; QUADROS, João Carlos Maciel de. Op. cit., p. 175.

¹⁸ SEITENFUS, Ricardo. **Para uma nova política externa brasileira**. p. 69.

consolidar um mercado comum para 31 de dezembro de 1994, reduzindo, desta forma, pela metade, o prazo estipulado no Tratado de 29 de janeiro de 1988. Tal decisão causou grande impacto e levou o Uruguai e o Paraguai, em 26 de março de 1991, a firmarem com Brasil e Argentina o Tratado de Assunção, criando o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O primeiro grave problema ocorreu em 1990, com a hiperinflação que assolou Brasil e Argentina, vindo a estagnar o processo de integração por alguns anos. O Brasil tentou controlar a crise usando de artifícios do denominado Plano Collor, visando a sanear a economia, implantando um programa que confiscou parte da economia interna, com promessa de devolução futura, convencendo que era a única medida que poderia eliminar a crise que assolava o país, com a incidência de juros exorbitantes, enquanto a moeda nacional perdia seu valor diariamente frente ao mercado mundial. Na Argentina ocorreu o mesmo problema. A tentativa de solucioná-lo ocorreu através da implantação de um plano econômico denominado Plano Cavallo, que almejava uma liberalização econômica, vinculando o peso ao dólar¹⁹. O governo argentino pôs em prática o plano, equiparando o peso ao dólar, tentando controlar a inflação através de uma norma cogente de caráter constitucional.

Atualmente, a moeda oficial dos Estados Unidos é equiparada constitucionalmente à moeda argentina, o peso. Ocorreu uma típica dolarização da economia argentina na busca por tentativas viáveis para eliminar ou, pelo menos, amenizar a crise econômica vivenciada nesse país. Momentaneamente, tais medidas controlaram a crise, porém, com o passar de algum tempo²⁰ encontravam-se os dois países na mesma situação

¹⁹ ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Op. cit., p. 225.

²⁰ A desvalorização do real frente ao dólar, no Brasil, causou reflexos negativos nas negociações no Mercosul, mas é considerada positiva no comércio interno. Seus reflexos foram equiparados à eclosão de uma bomba atômica no bloco. A Argentina encontra-se novamente frente a uma crise econômica gerando protestos em todo o país. No final de maio, o presidente da Argentina, Fernando de La Rúa, anunciou um plano econômico para controlar a crise que assola o país, propondo corte nos salários públicos e nas aposentadorias, em especial dos funcionários públicos, para controlar o déficit público. O maior problema enfrentado pela Argentina, nos momentos atuais, é a falta de competitividade nos produtos produzidos no país, mesmo naqueles setores em que o país tradicionalmente se deu bem, atualmente perde mercado para seus parceiros do Mercosul, onde muitas empresas simplesmente cruzam as fronteiras e se instalam no Brasil. LAHÓZ, André. Tango desafinado: o pacote argentino. **Revista Exame**, p. 20.

econômica, fazendo crer que se tornaria irreversível.

Os dois países, Brasil e Argentina, na tentativa de encontrar solução viável para seus problemas econômicos, buscavam direcionar suas políticas externas ao mecanismo implantado na antiga Comunidade Econômica Européia (CEE), que conseguiu obter ótimos resultados através de um processo de integração, a princípio, setorial, tornando-se, mais tarde, regional, obtido através da eliminação de entraves econômicos, sendo considerado o principal fator impeditivo do crescimento regional. Apesar dessas dificuldades, na sequência, prosseguiu-se na demanda de integração dos Estados do Cone Sul, quando o Tratado de Assunção²¹ foi assinado na capital do Paraguai, em 26 de março de 1991, pelo países signatários: Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina.

Esse Tratado visa à constituição de um mercado comum entre os Estados-Partes, com as seguintes implicações²²: redução das tarifas alfandegárias de forma progressiva visando a sua eliminação; aplicação de uma tarifa externa comum (TEC) e uma política comercial com relação a terceiros países; harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais a fim de assegurar as condições adequadas de concorrência entre os Estados-membros; compromisso de harmonizar as legislações dos países-membros, para fortalecer o processo de integração, trazendo novas perspectivas na área econômica e comercial.

O Tratado de Assunção previu duas etapas de integração: a primeira provisória²³, a ser consolidada em 31 de dezembro de 1994, tendo como principal objetivo dar início e impulso à formação da etapa integrativa do bloco de mercado comum e a segunda e definitiva²⁴, que deveria ter iniciado em 01 de janeiro de 1995, com a consolidação de uma

²¹ Ver: art. 23, do Tratado de Assunção.

²² Ver: art. 1º, do Tratado de Assunção.

²³ Ver: art. 3º, do Tratado de Assunção e especificamente a provisoriidade do Sistema de Solução de Controvérsias, ver Anexo III, n. 2, do mesmo Tratado. Durante esse período as decisões eram tidas por consenso em virtude da natureza intergovernamental do processo de integração do Cone Sul.

²⁴ Art. 18, do Tratado de Assunção e especificamente quanto ao Sistema de solução de controvérsias a ser implantado definitivamente, ver Capítulo III, n. 3, do referido Tratado.

união aduaneira, em busca da real efetivação de um mercado comum, dando continuidade a importantes avanços alcançados e sendo consequência necessária à adaptação da estrutura institucional destas mudanças²⁵.

Encerrada a fase provisória prevista no Tratado de Assunção, os representantes dos Estados-membros reuniram-se na cidade de Ouro Preto, em 17 de dezembro 1994, onde assinaram o Protocolo de Ouro Preto, passando a ocupar-se em torno da questão da natureza jurídica, ou seja, de dotar o Mercado Comum do Sul da necessária personalidade jurídica internacional²⁶. Conforme observa BAPTISTA, desta forma, *o Mercosul passa a assumir natureza jurídica de organismo internacional, podendo manter relações com outros sujeitos de direito internacional público*²⁷.

Assim, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 1994, o Mercosul recebeu a devida personalidade jurídica, tendo, a partir deste momento, seu reconhecimento de organismo internacional, passando a despertar também o interesse de adesão de outros países da América Latina, como o Chile²⁸ e a Bolívia²⁹, que se associaram conforme acordos estabelecidos por seus respectivos governos em 1996, na XI Reunião dos Presidentes, para a formação de uma área de livre comércio entre as partes. A Venezuela e o México³⁰ também demonstram intenções de futuramente integrar esse processo econômico regional do Cone Sul. Atualmente, o bloco econômico é conhecido em nível internacional e busca, no exemplo

²⁵ TORRES KIRMSER, José Raul. Sistema de Solución de Controversias en el ámbito del Mercosur. In: **I congresso de magistrados do mercosul**. p. 35.

²⁶ Art. 34, do Protocolo de Ouro Preto: '*O Mercosul terá personalidade jurídica de direito internacional*'.

²⁷ BAPTISTA, Luiz Olavo. **Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. p. 58.

²⁸ O Chile passou a ser país associado ao Mercosul através da Decisão n. 12/97, do Conselho Mercado Comum. A adesão do Chile, na opinião de Freitas Júnior é o *estabelecimento de uma agenda, aliás parcimoniosa e de médio prazo, destinada à constituição, entre ambos, de uma área de livre comércio; sem portanto exigir os predicados próprios à adesão em nível de mercado comum*. FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues. **Globalização, Mercosul e crise do estado-nação: Perspectivas para o direito numa sociedade em mudança**. p. 49. A adesão do Chile, representa para o Mercosul o acesso a portos do Pacífico, facilitando o escoamento dos produtos exportados para os países asiáticos.

²⁹ A adesão da Bolívia efetivou-se a partir da Decisão n. 14/96, do Conselho Mercado Comum.

³⁰ O México tem demonstrado interesse em participar do processo integrativo do Mercosul através de visitas de seu Presidente ao Brasil, Argentina e Chile. Em seus discursos têm proferido a preferência na adesão ao Mercosul para ampliar o processo de integração da América Latina, visando direcionar suas exportações não somente ao NAFTA (Acordo Norte-Americano do Livre Comércio), encontrando assim, novos mercados consumidores. A iniciativa do Presidente mexicano, no aspecto político, serviria de apoio e proporcionaria maior estrutura ao Mercosul.

da União Européia, ser o expoente de integração da América Latina, devido a sua posição econômica privilegiada, suas riquezas naturais e principalmente pelos avanços comerciais obtidos em pouco tempo, apesar das inúmeras dificuldades que vêm enfrentando.

A evolução evidenciada pelos antecedentes históricos do processo de criação da integração latino-americana demonstra que, desde a criação da ALALC até a criação do Mercosul, esse processo sempre tendeu à vocação intergovernamental e em nenhum momento ao modelo supranacional, ou seja, adotou-se sempre o paradigma contrário às transferências de soberania, no qual sempre se decide pelo consenso e unanimidade dos governos e Chefes de Estados-membros da unidade de integração. Desde Bolívar (1815) até o presente momento já se passaram dois séculos de tentativas de integração na América-Latina, sem se ter atingido a tão pretensa integração.

1.1.3. O Processo de Integração

O Mercosul, presentemente (dezembro de 2000), encontra-se numa fase intermediária de seu processo de integração, tendo cumprido, em parte, sua primeira etapa de zona de livre comércio, formalmente adentrou na segunda fase, que é a de união aduaneira³¹, existindo, naturalmente, dificuldades para formalizar seu principal objetivo, a última etapa de mercado comum. Os Estados-membros continuam aplicando normas internas sem dar preferência às normas comuns do direito de integração, utilizando mecanismos protetores e aumentando desordenadamente as denominadas listas de exceções³², onde determinados produtos são tarifados de acordo com a política fiscal de cada país, ao invés de os isentarem com aplicação de alíquota zero e eliminando as barreiras alfandegárias, como preconizam os interesses de uma efetiva integração econômica e o Tratado de Assunção.

³¹ Ver: ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 18-21.

³² As listas de exceção, conforme ensinamentos de Luiz Olavo Baptista, correspondem aos produtos considerados mais delicados ou sensíveis em cada um dos países, ficando protegidos por mais tempo, com o amparo destas listas, que seriam reduzidas anualmente até o ano de 2000, para que não mais subsistissem. BAPTISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 86.

As dificuldades em efetivar as etapas integrativas de um processo de mercado comum são imensas, necessitando da intervenção nas economias internas e na harmonização das legislações nas áreas pertinentes, para ver eliminados, aos poucos e de forma gradual, os empecilhos que impossibilitam o objetivo maior. Assim, no momento em que forem vencidas as barreiras impostas pela cultura da independência, da não-vinculação, e do mais efetivo conceito de cooperação, poderemos caminhar rumo à consolidação da integração no Cone Sul. Para isso, o conceito histórico da soberania clássica necessita de adequação à realidade dos tempos desse novo milênio e suas dinâmicas mutações.

Teoricamente³³, Brasil e Argentina demonstram intenções em dar prosseguimento ao processo de integração do Mercosul, prometendo possibilitar avanços rumo ao mercado comum, mas, na prática, percebe-se verdadeira disputa econômica entre os dois países, que se utilizam dos principais produtos responsáveis pela exportação, como automóveis, calçados, frangos, açúcar, derivados do leite e vestuário, para travarem verdadeiras batalhas econômicas, distorcendo os objetivos comuns da integração, impossibilitando o alargamento do bloco. Enquanto os Estados-membros não respeitarem o estipulado no Tratado e Protocolos e demais decisões no âmbito do Mercosul, o processo não atingirá suas metas, correndo o risco de frustrar mais este projeto de integração regional do Cone Sul, que corresponde ao mais importante processo integracionista já concebido em nível regional, pelos países sulinos.

Assim, com a concretização do Mercosul, busca-se uma integração mais centralizada, com possibilidades de criar uma política comum forte, objetivando tornar a economia dos países-membros estruturada, possibilitando uma relação igualitária frente aos

³³ Os Presidentes da Argentina, Fernando de La Rúa, e do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, utilizam-se dos meios de comunicação para publicarem seus interesses em dar continuidade acelerada ao processo de integração do Mercosul. De la Rúa, vem demonstrando sua intenção, desde o momento que foi eleito em outubro de 1999. In: DE LA RÚA propõe tribunais para o Mercosul: presidente eleito da Argentina reafirma intenção de consolidar o Mercosul e recebe carta de FHC, que vai à posse em dezembro. In.: **Correio do Povo**, Porto Alegre, 26/out./1999, p. 6.

países que dominam as técnicas industriais e o comércio mundial, como os Estados Unidos. A criação de um mercado comum sólido, voltado aos objetivos do Cone Sul, possibilitará uma participação mais efetiva das economias internas no comércio mundial, visando igualdade de condições nas negociações internacionais e proporcionando melhores modos de vida para os integrantes do bloco econômico planejado.

1.2. Estrutura Institucional

O Mercosul, iniciado através do Tratado constitutivo de Assunção, de 1991, teve firmado, em 17 de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto, que definiu sua estrutura institucional de natureza intergovernamental, e que conta com os seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). A partir da definição dessa estrutura institucional, cada órgão recebeu funções e competências que serão analisadas a seguir.

1.2.1. Órgãos de Condução Política e de Execução

a) Conselho do Mercado Comum

O Conselho de Mercado Comum é um órgão criado pelo Tratado de Assunção³⁴, com funções e diretrizes determinadas. Com o advento do Protocolo de Ouro Preto³⁵, suas atribuições foram modificadas e complementadas, continuando em posição superior aos demais órgãos do Mercosul, incumbindo-lhe a responsabilidade pela conduta política do processo de integração e pelas tomadas de decisões que assegurem o cumprimento dos objetivos estabelecidos para a formalização do processo integrativo. A hierarquia definida

³⁴ Suas funções estavam reguladas pelos arts. 10, 11 e 12, do Tratado de Assunção.

³⁵ Arts. 3º a 9º, do Protocolo de Ouro Preto.

no Tratado de Assunção³⁶ foi mantida, continuando tal órgão com as características de órgão superior.

O CMC possui como funções principais³⁷: 1) zelar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, seus Protocolos e Acordos firmados; 2) formular políticas para a concretização da etapa de mercado comum; 3) exercer a personalidade jurídica do Mercosul, tendo obrigação de representá-lo internacionalmente, negociar e firmar acordos com terceiros países, blocos ou organismos internacionais³⁸; 4) fazer e organizar reuniões do Ministério, podendo pronunciar-se sobre os acordos estabelecidos, criar órgãos, modificá-los ou extingui-los; 5) eleger o diretor da Secretaria Administrativa (SAM) em conjunto com o GMC; 6) homologar o Regimento Interno do GMC.

Além de possuir caráter de natureza política, o CMC também assume o âmbito de nível diplomático, atuando na aplicação da política do Mercosul e na sua representação perante terceiros países. Suas decisões têm caráter obrigatório e após a respectiva recepção são executadas pelos órgãos nacionais competentes³⁹. Assim, as decisões do CMC serão incorporadas aos países-partes como se fossem novos tratados, sendo objeto de medidas administrativas de acordo com o procedimento de cada país para a incorporação e recepção das novas regras pelo direito interno.

Conforme ALMEIDA, *o CMC é um órgão de extrema importância, sendo o condutor, o direcionador e o grande impulsionador político desta integração, colocando, em primeiro lugar, o interesse da comunidade, velando pelo cumprimento dos objetivos do*

³⁶ Arts. 10, 11 e 12, do Tratado de Assunção.

³⁷ Ver: art. 8º, do Protocolo de Ouro Preto.

³⁸ Essa faculdade de celebrar acordos internacionais em nome do Mercosul pode ser compartilhada com o Grupo Mercado Comum (GMC), somente por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum (CMC), conforme art. 8º, inc. IV, combinado com o art. 14, inciso VII, do Protocolo de Ouro Preto.

³⁹ Ver: art. 38, do Protocolo de Ouro Preto: *‘os Estados-partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, previstos no art. 2º, do Protocolo de Ouro Preto’.*

*tratado e promovendo as ações necessárias à conformação do mercado comum*⁴⁰.

O órgão do CMC é composto pelos Ministros da Relações Exteriores e pelo Ministro da Economia dos Estados-membros, e possui como regra a unanimidade⁴¹ para ditarem suas decisões, onde o resultado é obtido mediante consenso e somente com a presença de todos os Estados-membros.

b) Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum (GMC) é um órgão, também previsto no Tratado de Assunção, mantido pelo Protocolo de Ouro Preto como o órgão executivo por excelência do Mercosul⁴². Trata-se de órgão de caráter intergovernamental e com capacidade decisória, onde suas funções e atribuições são determinadas pelo Protocolo de Ouro Preto⁴³.

O GMC tem como função⁴⁴: 1) ser o guardião do Tratado de Assunção, assistindo-lhe o dever por zelar pelo seu cumprimento; 2) iniciativa normativa, com a possibilidade de propor projetos que serão submetidos obrigatoriamente à aprovação pelo GMC; 3) tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo CMC; 4) fixar programas de trabalho que assegurem o avanço para o estabelecimento de um mercado comum; 5) faculdade de criar, modificar ou extinguir órgãos, tais como os subgrupos de trabalho e reuniões especializadas; 6) ser responsável pela aprovação das contas anuais apresentadas pela Secretaria Administrativa (SAM); 7) organizar as reuniões do CMC, preparando os informações e estudos por ele solicitadas; 8) negociar acordos em nome do Mercosul, por delegação do CMC; 9) administrar o organismo internacional, regulando suas atividades.

O GMC pronuncia-se através de resoluções, que vinculam os Estados-

⁴⁰ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 72.

⁴¹ Ver: art. 16, do Tratado de Assunção e o art. 37, único, Cap. II, do Protocolo de Ouro Preto.

⁴² Funções estabelecidas nos arts. 10 a 15, do Protocolo de Ouro Preto e art. 2º, do mesmo diploma.

⁴³ Art. 14, do Protocolo de Ouro Preto.

⁴⁴ Ver: art. 14, incisos I a XIV, do Protocolo de Ouro Preto.

membros⁴⁵ após recepcionadas. As regras acatadas para ditar as decisões do GMC são de consenso, com a participação de representantes de todos os Estados-membros. O GMC é integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, devendo constar, necessariamente, representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia e do Banco Central. O Tratado de Assunção estabelecia a coordenação pelos Ministros do Exterior, menção que foi suprimida pelo Protocolo de Ouro Preto, no seu artigo 13.

O Grupo Mercado Comum conta com alta representatividade política e está habilitado a solucionar questões complexas, contando para isso com o assessoramento dos Subgrupos de Trabalho, podendo criá-los de acordo com a necessidade de efetivar seus objetivos.

Os Subgrupos de trabalho atuam em todos os Estados-membros, tendo como principal objetivo a harmonização das legislações internas dos países-membros, com vistas à constituição do mercado comum⁴⁶. Estão encarregados de formular propostas para a integração na sua área de competência, reuniões especializadas e grupos “*ad hoc*”, para questões setoriais específicas no âmbito do Mercosul⁴⁷. Existem subgrupos de trabalho nas mais diversas áreas de interesse ao GMC: assuntos comerciais, aduaneiros, política fiscal e monetária, transportes, política agrícolas, assuntos trabalhistas, meio ambiente, comunicação, indústria, entre outros.

1.2.2. Demais Órgãos

a) Comissão de Comércio do Mercosul

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) é órgão criado pelo Protocolo

⁴⁵ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 77. No mesmo sentido, BAPTISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 76.

⁴⁶ KUNZLER, Jacob Paulo; QUADROS, João Carlos Maciel de. Op. cit., p. 186.

⁴⁷ KERBER, Gilberto. Op. cit., p. 31.

de Ouro Preto⁴⁸. Tem a CCM a finalidade de suprir as necessidades decorrentes das modificações estabelecidas no processo de integração do Mercosul. A capacidade decisória, de natureza intergovernamental, desse órgão, está limitada às matérias de sua competência⁴⁹. Conforme afirmação de RUSSO CANTERO, *a Comissão do Comércio do Mercosul (CCM) tem a missão de assistir o Grupo de Mercado Comum (GMC), no âmbito da política comercial comum adotada pelos Estados-membros para o funcionamento de uma união aduaneira, na revisão de temas e matérias relacionadas com as políticas comerciais comuns, com o mercado intra-Mercosul e com terceiros países*⁵⁰.

A CCM possui funções administrativa e representativa de natureza delegada, sendo hierarquicamente subordinada ao GMC, reportando a este todas as questões relacionadas a seu cargo, desempenhando atividades previamente solicitadas por esse Grupo de Mercado Comum.

São suas principais funções: 1) cuidar da aplicação de políticas comerciais comuns acordadas pelos Estados-membros; 2) pronunciar-se sobre qualquer solicitação feita pelos Estados-membros sobre o cumprimento de tais instrumentos; 3) informar ao GMC sobre a evolução e o estado do cumprimento dos instrumentos da política comercial; 4) acompanhar temas relacionados às políticas comerciais comuns, internas e com terceiros países; 5) propor ao GMC novas normas ou modificação de normas anteriores em matéria comercial e aduaneira do Mercosul; 6) tomar decisões vinculadas à administração e aplicação uniforme da Tarifa Externa Comum (TEC). Nesse aspecto tem competência limitada devido a sua natureza intergovernamental; 7) adotar seu Regimento Interno, submetido à aprovação do GMC; 8) estabelecer comitês técnicos para o adequado cumprimento de suas atribuições⁵¹.

⁴⁸ Vide: arts. 16 a 21, do Protocolo de Ouro Preto.

⁴⁹ Definidas pelo art. 19, do Protocolo de Ouro Preto.

⁵⁰ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 381.

⁵¹ Ver: art. 19, do Protocolo de Ouro Preto.

A CCM possui uma função especial, que consiste na faculdade⁵² de receber as reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da CCM, originadas dos Estados-membros, de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, dentro da sua competência, determinada pelos artigos 1º a 25, do Protocolo de Brasília, e atuar como se fosse um Tribunal de Justiça de Primeira Instância, julgando, quando solicitado, os casos relacionados com a violação das políticas comerciais comuns adotadas pelos Estados-membros, em relação a terceiros países, medidas ilegais ou administrativas, medidas discriminatórias, concorrência desleal, entre outras⁵³.

A CCM está integrada por quatro membros titulares e quatro membros alternos para cada um dos Estados-Partes. Estes funcionários fazem parte do Poder Executivo e não do Poder Legislativo, como pertencem os funcionários do GMC. São responsáveis por emitir pareceres jurídicos que podem ser formalizados através de diretivas, de caráter vinculante para os Estados-membros após suas convalidações ou através de propostas da GMC. As propostas dizem respeito às novas normas ou modificação das normas existentes em matéria comercial.

A CCM será conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores e da Economia. Todas as suas decisões deverão ser consensuais e contar com a presença de todos os Estados-membros⁵⁴. As demais normas deverão ser regulamentadas a partir da criação do Regimento Interno da CCM.

b) Comissão Parlamentar Conjunta

Criada pelo Protocolo de Ouro Preto⁵⁵, como órgão representativo dos Poderes Legislativos nacional de cada um dos Estados-membros do Mercosul, a Comissão

⁵² Facultade atribuída pelo art. 21, do Protocolo de Ouro Preto, nas atribuições da Comissão do Comércio do Mercosul.

⁵³ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 382.

⁵⁴ Art. 37, do Protocolo de Ouro Preto.

⁵⁵ Art. 24, do Tratado de Assunção e arts. 22 a 27, do Protocolo de Ouro Preto.

Parlamentar Conjunta (CPC) possui caráter intergovernamental, tendo como função primordial facilitar a harmonização de legislações internas de cada Estado-membro ativo ao processo de integração.

Dentre suas competências, as mais importantes são: 1) acelerar os procedimentos internos dos Estados-membros, para entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos com capacidade decisória do Mercosul, colocando em evidência o direito derivado do Mercado Comum do Sul, ser coadjuvante nas relações de harmonização das legislações; 2) exercer função consultiva; 3) adotar regulamentos internos.

Sua formação é composta por parlamentares⁵⁶ designados pelos respectivos Estados-membros, conforme o Regulamento Interno e tem como função principal a de impulsionar os processos de internalização da norma comunitária e da harmonização legislativa dos países-membros. Os atos jurídicos formulados pela CPC não correspondem a atos jurídicos vinculantes.

c) Foro Consultivo Econômico e Social

O Foro Consultivo Econômico Social (FCES) é um órgão instituído pelo Protocolo de Ouro Preto⁵⁷, de natureza consultiva, intergovernamental, e não decisória, composto por representantes da sociedade civil, em diversos setores da economia. O FCES foi criado nos moldes do Comitê Econômico Social da União Européia, como um órgão auxiliar, de representação dos setores econômicos e sociais.

O FCES não possui caráter vinculante e suas recomendações são dirigidas ao GMC, com certa influência nas decisões que forem acatadas. O FCES é integrado por igual número de representantes de cada Estado-membro, sem poder indicar o número de membros de cada país e nem mesmo a classe econômica ou social que está sendo representado.

⁵⁶ Ver: art. 23, do Protocolo de Ouro Preto.

⁵⁷ Ver: arts. 28 a 30, do Protocolo de Ouro Preto.

A seção brasileira do Foro Consultivo Econômico Social está formada pelas centrais sindicais, forças sindicais, confederações do comércio, da indústria, da agricultura e dos transportes, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e entidades que reúnem profissionais liberais. Segundo ALMEIDA, o FCES *será um canal importante de aspirações da sociedade, principalmente no que pertine ao direito dos trabalhadores, a valorização do salário mínimo entre os sócios e a defesa dos consumidores nesse espaço comum*⁵⁸.

O funcionamento e as diretrizes que regerão o FCES deverão ser regulamentados conforme o regimento interno adotado pelo FCES, devendo passar por prévia avaliação e homologação do GMC.

1.2.3. Órgão Administrativo

A Secretaria Administrativa do Mercosul⁵⁹ (SAM) é o órgão criado pelo Protocolo de Ouro Preto, de caráter operacional responsável pela prestação de serviços, realizando tarefas de apoio e assistência aos demais órgãos do Mercosul. Tem sua sede social permanente fixada através de um acordo de sede entre o Mercosul e o Paraguai, na cidade de Montevideu.

O Tratado de Assunção⁶⁰ já previa a secretaria não como órgão, mas somente como arquivo de documentos e informações das suas atividades. A SAM fazia parte do antigo período de transição do Mercosul, vinculada ao GMC⁶¹. O Protocolo de Ouro Preto concedeu-lhe independência, mas as atividades a seu cargo continuam subordinadas e supervisionadas pelo GMC.

Tem por finalidade a SAM: 1) servir como arquivo, com a guarda de

⁵⁸ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 87.

⁵⁹ Ver: arts. 31 a 33, do Protocolo de Ouro Preto.

⁶⁰ Ver: art. 15, do Tratado de Assunção.

⁶¹ Ver: art. 15, do Tratado de Assunção: 'O Grupo de Mercado Comum contará com uma secretaria administrativa, cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevideu'.

documentos do Mercosul; 2) realizar a publicação e divulgação das normas adotadas pelos órgãos do Mercosul, as traduções de documentos para os idiomas oficiais⁶² e editar o Boletim Oficial do Mercosul; 3) organizar os aspectos logísticos das reuniões do Conselho de Mercado Comum, do Grupo de Mercado Comum e da Comissão de Comércio do Mercosul; 4) manter os Estados regularmente informados sobre as medidas implementadas em cada país, para incorporar a seu ordenamento jurídico as normas derivadas da integração; 5) registrar as listas nacionais de árbitros; 6) prestar constas anualmente, informando suas atividades ao GMC.

A SAM não tem poder de iniciativa, pois suas funções são limitadas e dependentes do GMC. O Protocolo de Ouro Preto dispôs que a SAM é um órgão de apoio operacional, devendo prestar serviços aos demais órgãos do Mercosul. Suas funções atuais incluem o arquivo, registro, divulgação e apoio logístico das reuniões do CMC, GMC e CCM, conforme artigo 32, do Protocolo de Ouro Preto.

É coordenada por um Diretor, que tenha obrigatoriamente a nacionalidade de um Estado-Parte. É eleito pelo GMC e designado pelo CCM, permanecendo na coordenação da SAM por um período de um ano, sendo impossível a reeleição⁶³ para novo mandato. Quanto ao pagamento dos gastos derivados do seu funcionamento, a SAM contará com um orçamento, onde cada Estado-Parte financiará, de forma consensual, o mesmo valor para custear as despesas da organização⁶⁴.

1.3. Estrutura Jurídica

1.3.1. Aplicação das Normas e suas Fontes

Neste aspecto, faz-se necessário preliminarmente observar sobre a validade, eficácia e aplicação das normas emanadas do Mercosul, analisando se tais ordenamentos

⁶² Os idiomas oficiais do Mercosul são o português e o espanhol, conforme o art. 17, do Tratado de Assunção, sendo reconhecido para os documentos de trabalho, o idioma do país sede das negociações.

⁶³ Ver: art. 33, do Protocolo de Ouro Preto.

⁶⁴ Ver: art. 45, do Protocolo de Ouro Preto.

constituirão fatos jurídicos destinados a produzirem efeitos com aplicabilidade imediata na ordem interna. Vale o alerta sobre a questão da eficácia em contraposição à vigência. Nesse sentido, VENTURA adverte que *uma norma jurídica pode ter sido promulgada e publicada regularmente e jamais vir a produzir efeitos*⁶⁵. É essencial que a norma jurídica tenha legitimidade para produzir efeitos jurídicos sobre seus destinatários. Essa legitimidade é aferida através de procedimento próprio e específico em cada uma das esferas nacionais dos Estados-Partes do processo de integração do Cone Sul, no concernente a seu ordenamento jurídico.

As normas emanadas do Mercosul têm caráter intergovernamental, desprovido de um poder comum, capaz de garantir a aplicação igualitária das normas jurídicas que são produzidas em termos comunitários. A aplicação das normas integrativas emanadas do Mercosul⁶⁶ dependem do procedimento de internalização e recepção de normas, ou seja, do processo de integração das normas comuns aos sistemas jurídicos nacionais de cada Estado-membro.

Trata-se de um procedimento lento, onde a ordem jurídica de cada Estado-membro dita as regras de receptividade das normas emanadas do processo integrativo no sistema jurídico interno, num processo onde há possibilidades de reservas por se tratar de atos constitutivos da ordem jurídica externa, advindo de um direito internacional comum e não de um direito comunitário. Somente quando a totalidade de Estados-membros tiverem comunicado a recepção da norma internacional integrada no seu ordenamento jurídico interno à Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM) é que iniciará o prazo de trinta dias, após o qual a norma entrará em vigência simultânea nos quatro países-membros⁶⁷.

⁶⁵ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica no Mercosul*. p. 105.

⁶⁶ Ver: arts. 38 a 40, do Protocolo de Ouro Preto.

⁶⁷ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Op. cit., p. 110-111.

Deverá ser observado o procedimento constitucional adotado em cada Estado-membro⁶⁸ para que as normas emanadas do Mercosul sejam consideradas válidas e de caráter obrigatório aos seus destinatários. Enquanto não forem cumpridos os requisitos legais para a incorporação e harmonização das regras comunitárias ao procedimento interno de cada país, não há obrigatoriedade de serem cumpridas, visto que a assinatura de ratificação do tratado não o torna exequível por si só, dependendo de todos os trâmites previstos para cada país.

Além das normas jurídicas emanadas pelo Mercosul não terem caráter obrigatório e cogente sobre seus signatários, dependem da boa-fé dos Estados-membros em cumprir suas determinações, dando seqüência ao processo integrativo, visando a concretizá-lo e alcançar a unificação jurídica em termos de bloco econômico. Mas, na prática, a realidade apresenta-se diversa: a maioria das decisões do Mercosul, durante o período de transição, não foram incorporadas pelas ordens jurídicas nacionais⁶⁹, ocasionando uma série de ameaças à concretização de um mercado comum no âmbito do Mercosul.

No Brasil, o rito de incorporação de um tratado à norma jurídica interna⁷⁰ necessita da aprovação do Congresso Nacional, através da aprovação das duas Casas, com posterior promulgação de um decreto legislativo, que não o torna obrigatório, pois o poder Executivo tem ampla liberdade de ratificá-lo ou não, conforme o julgue necessário e adequado à ordem interna. A ratificação é ato privativo do Presidente da República que torna público aos demais Estados signatários a sua intenção de cumprir o tratado definitivamente.

⁶⁸ No Brasil, os tratados internacionais, mesmo aqueles ratificados no âmbito do Mercosul, devem passar pelo crivo do Superior Tribunal Federal para serem homologados e somente após a publicação pelo Diário Oficial de um Decreto Legislativo é que as regras previstas nele passam a vigor no território nacional. Ver: Código de Processo Civil Brasileiro, arts. 483 e 484, no mesmo sentido: Regimento Interno do STF, arts. 215 a 224.

⁶⁹ Levantamento estatístico e comentários a respeito: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Op. cit., p. 108-109.

⁷⁰ O procedimento de incorporação de um tratado internacional no sistema interno brasileiro pode ser amplamente estudado nas seguintes obras: SEINTENFUS, Ricardo Antônio Silva, VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **Introdução ao direito internacional público**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 1998. No mesmo sentido: ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 1998. ARAÚJO, Luís Ivani de Amorim. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Forense, 1998. FREITAS, Basso. **Curso de direito internacional público**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. Em especial ver MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Freitas Basso, 1967.

Após ratificado, o ato internacional precisa ser promulgado pelo Presidente da República com posterior publicação pelo Diário Oficial da União, passando então, após a “vacatio legis”, a incorporar a legislação interna brasileira⁷¹. Em relação aos tratados e demais atos normativos provenientes do Mercosul, estes necessitam ainda de uma comunicação expressa à SAM, a qual comunicará aos demais Estados signatários.

No Mercosul, a eficácia dos fatos jurídicos advindos das normas jurídicas comunitárias necessitam da boa-fé dos Estados-membros e da vontade de ambos em tornar as regras materiais aplicáveis, causando uma série de inseguranças e instabilidade nas relações jurídicas no processo integracionista. À medida que o processo evolui, a necessidade de um órgão que exija a aplicação direta e imediata das normas jurídicas de integração se torna imprescindível à consolidação do Mercado Comum do Sul⁷².

Com relação às fontes jurídicas do Mercosul⁷³, referem-se estas tanto ao seu direito originário quanto ao seu direito derivado, correspondendo, o primeiro, às normas advindas do Tratado de Assunção, Protocolos e Instrumentos Adicionais, bem como aos acordos celebrados em seu âmbito, e o segundo, às decisões do CMC, às resoluções do GMC e às diretrizes da CCM.

O direito originário, no Mercosul, conforme ensinamentos de VENTURA, correspondem *a normas de origem contratual que dependem, naturalmente, por constitutivas da própria organização, da ratificação pelos Estados signatários dos referidos acordos*⁷⁴. Nesse âmbito está contida a norma fundamental de uma ordem jurídica, com sua capacidade de produzir normas válidas que regerão os fatos oriundos da pretensa integração. Já no direito derivado do Mercosul, percebe-se a necessidade de recepção destas normas pelo ordenamento

⁷¹ Neste sentido ver, NERCOLINI, Gian Marco. **Tratados internacionais e o direito brasileiro: sistema de convalidação**. Florianópolis. Dissertação (Mestrado), Curso de Pós-Graduação em Direito. UFSC. Ago. 1999.

⁷² Ver capítulo 2, item 2.3.1.

⁷³ Arts. 41 e 42, do Protocolo de Ouro Preto.

⁷⁴ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Op. cit., p. 42.

interno de cada país integrante, havendo uma intensa confusão com as próprias ordens jurídicas nacionais, naquilo que for incorporado quanto às decisões de órgãos comuns⁷⁵.

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul possuem caráter obrigatório, e quando necessárias deverão ser integradas aos ordenamentos jurídicos nacionais de cada país mediante procedimento próprio de cada um de seus Estados-membros⁷⁶. Em caso de ausência de norma reguladora de algum conflito, as autoridades comunitárias poderão aplicar os tratados, convênios e acordos internacionais de direito internacional privado que tenham sido firmados pelos Estados-Partes do Mercosul, como normas secundárias para que nenhum conflito fique sem uma regulamentação adequada.

1.3.2. Mecanismo de Solução de Controvérsias

Para solidificar os objetivos ambiciosos do Mercosul, vale dizer, o desenvolvimento de um mercado comum e suas liberdades fundamentais, entenderam os Estados-membros ser necessária a criação de um Mecanismo de Solução de Controvérsias no exercício do controle da legalidade junto ao processo de integração, tentando possibilitar, assim, uma maior tranquilidade a quem dele necessitar.

O Tratado de Assunção⁷⁷, ao criar o Mercosul, previu um período de transição com a finalidade de facilitar o processo de consolidação de um mercado comum, estabelecendo, no Anexo III, que as controvérsias surgidas entre Estados-Partes, como consequência da aplicação do Tratado de constituição, deveriam ser resolvidas pelo sistema das negociações diretas. Se as negociações não lograssem êxito, seriam as controvérsias submetidas às considerações do GMC, onde deveriam ser solucionadas no decorrer de

⁷⁵ Idem, *ibidem*.

⁷⁶ Art. 42, do Protocolo de Ouro Preto.

⁷⁷ Art. 3º, do Tratado de Assunção. Segundo Luiz Olavo Baptista, o chamado período de transitoriedade visou a estabelecer regras para a travessia que levaria à situação de se ter uma zona aduaneira instalada. O caráter transitório ainda persiste, mesmo com a zona aduaneira parcialmente implantada. In: BAPTISTA, Luiz Olavo. Op. cit., p. 84.

sessenta dias. O GMC poderia solicitar um assessoramento técnico, através de peritos. Inexistindo solução adequada, a controvérsia seria levada ao CMC para solucionar o caso.

O Tratado de Assunção também previu que, a partir de 31 de dezembro de 1994, seria implantado um Mecanismo de Solução de Controvérsias definitivo no Mercosul. Essa questão foi contemplada pelo Protocolo de Brasília⁷⁸, em 1991, que manteve tal sistema com competência para solucionar litígios que envolvam controvérsias sobre a interpretação, aplicação e descumprimento das disposições do Tratado marco, acordos celebrados no seu âmbito, bem como as decisões de órgãos comunitários. Também prevê a possibilidade de aplicação a controvérsias sobre medidas legais ou administrativas dos Estados-membros contrárias ao Tratado de Assunção e às disposições de seus órgãos. Os sujeitos das controvérsias passaram a ser, além dos Estados-Partes, os particulares e os órgãos da coletividade.

O Protocolo de Brasília prevê as seguintes formas de solução de litígios: as negociações diretas, a intervenção da CCM, se necessário do GMC, e a constituição de um Tribunal Arbitral “*ad hoc*”⁷⁹, e, finalmente, a admissão de reclamação de particulares.

Por sua vez, também o Protocolo de Ouro Preto, em matéria de solução de controvérsias, introduziu importantes modificações, entre elas, inclui como fonte de direito desse processo de integração do Cone Sul as normas jurídicas do Mercosul, as diretivas da CCM, assinando-lhe caráter obrigatório, estabelecendo que a CCM é responsável pelas reclamações apresentadas pelas Seções Nacionais da CCM e seus procedimentos.

⁷⁸ Arts. 42 e 43, do Protocolo de Ouro Preto.

⁷⁹ Existe ainda em fase final de ajuste, pois seu regulamento já foi aprovado, o Centro de Mediação do Mercosul, vinculado ao Conselho de Câmaras do Comércio, órgão integrante do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), que objetiva solucionar controvérsias entre as empresas dos setores de comércio e serviços dos países-membros e o Chile. Mesmo em fase final de ajustes, este centro já analisou dois casos: um entre empresas do Brasil e do Uruguai e outro entre empresas do Brasil e Paraguai, ambos mantidos em segredo em função da existência de cláusula de confidencialidade. Publicação feita pela internet. In: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Resenha econômica. Mercosul busca mediação para solucionar conflitos**. Resenha n. 070/2000. Disponível em: <www.relnet.com.br>. Acesso em: 14 ago. 2000.

Assim, a CCM será responsável por receber as reclamações advindas das Seções Nacionais da CCM, originárias dos Estados-Partes em demandas dos particulares, pessoas físicas ou jurídicas, nas áreas de competência designada pelo Protocolo de Brasília, artigos 1º a 25.

O procedimento está no Anexo do Protocolo de Ouro Preto e estabelece que o Estado-Parte reclamante deverá apresentar a reclamação na presidência temporária da CCM, com prazo de uma semana de antecedência da próxima reunião. Se no momento da reunião não for adotada nenhuma decisão, a CCM remeterá o assunto para o Comitê Técnico.

O Comitê Técnico está encarregado de emitir parecer sobre a matéria, entregando-a à CCM no prazo máximo de trinta dias. Esse documento ajudará a CCM a emitir parecer sobre a reclamação apresentada na ocasião da próxima reunião ordinária posterior ao recebimento dos pareceres, se esta não estiver prevista poderá ser convocada uma reunião extraordinária com a finalidade de resolver o litígio.

O resultado é obtido por consenso. Se esse não for alcançado na reunião da CCM, a questão será encaminhada ao GMC juntamente com as alternativas encontradas para solucionar o caso e o parecer emitido pelo Comitê Técnico⁸⁰. Esse encaminhamento ao GMC tem como objetivo que esse órgão se encarregue de adotar uma decisão sobre a questão pleiteada, num prazo de trinta dias. Havendo um consenso da decisão, o Estado-Parte reclamado deverá adotar as medidas aprovadas pela CCM e pelo GMC, dentro de um prazo razoável para possibilitar a instrumentação destas medidas. Decorrido o prazo estipulado sem que o Estado-Parte demandado tenha cumprido o estabelecido, poderá o Estado-Parte demandante comunicar à Secretaria Administrativa sua intenção de buscar a solução pelo procedimento arbitral.

⁸⁰ Criou-se uma primeira instância quanto à solução de controvérsia, mais um degrau para o particular conseguir atingir seus objetivos por essa via. Somente após não ter conseguindo resolver seu problema junto à Comissão será permitido acionar o procedimento do Protocolo de Brasília. ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 110-111.

a) Negociações Diretas

As negociações diretas são medidas utilizadas no início da tentativa de solução de um conflito, através dos intentos das negociações diplomáticas bilaterais⁸¹, responsáveis pela resolução das controvérsias entre os Estados-Partes, os quais deverão, “antes de tudo”⁸², buscar a via diplomática como mecanismo necessário para solucionar pacificamente seus conflitos.

As negociações diretas constituem forma breve, com prazo máximo de quinze dias para sua efetivação⁸³, salvo prazo diverso estipulado pelas partes. Neste método não há intervenção de um terceiro, devendo as próprias partes buscar, entre elas, a solução mais adequada e eficaz para solucionar o aspecto contraditório das negociações. A chancelaria é responsável pela condução das negociações.

Esta fase de negociações é importante, pois permite as partes solucionarem entre elas o conflito, tratando-se de interesses em comum, buscando encontrar uma solução solidária para pôr fim ao litígio, pois quem conhece melhor os motivos que levaram ao conflito são os mais indicados para solucioná-los⁸⁴.

Se os Estados não chegarem a um denominador comum em relação à controvérsia no âmbito do processo de integração, informarão ao GMC, através da SAM, sobre as questões que versam as tentativas de negociações e resultado das mesmas.

b) Intervenção do Grupo Mercado Comum

Não alcançando êxito, resultado favorável através das negociações diretas, qualquer Estado-Parte poderá recorrer ao GMC para solucionar a controvérsia em questão,

⁸¹ STOCCO, Roberto. La aplicación del derecho extranjero en el proceso de integración de Mercosur. In: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 154.

⁸² Art. 2º, do Protocolo de Brasília.

⁸³ Art. 3º, do Protocolo de Brasília.

⁸⁴ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 108.

procedimento que corresponde à segunda instância⁸⁵.

O GMC deverá avaliar a situação, dando oportunidade às partes para elucidarem os pontos críticos do litígio, expondo suas posições, deixando a cargo das mesmas a possibilidade de requererem a assessoria dos denominados expertos⁸⁶, ou seja, de especialistas para verificar a materialidade dos fatos.

Designados os peritos, o GMC passa para uma segunda etapa, a conciliatória, que busca efetivamente o consenso entre as partes em controvérsia, propondo, através de recomendações, um acordo definitivo, fixando um prazo para manifestarem concordância com a proposta apresentada. O laudo do GMC não deverá ultrapassar um prazo de trinta dias⁸⁷, desde a comunicação da SAM até a conclusão dos trabalhos. Este prazo é fixado pela preocupação de não prolongar exaustivamente a tentativa de solução através da intervenção do GMC, considerando o prazo suficiente e adequado na busca de solução rápida e eficaz.

O GMC funciona como mediador entre Estados em litígio, porém, não tem força coercitiva na exigência de cumprimento de suas considerações, dependendo da intenção e da boa-fé das partes em cumprir suas designações e recomendações, objetivando pôr fim aos pontos conflitantes nas negociações. Segundo ALMEIDA, *o mediador é importante para um final conciliatório, consolidando o fortalecimento da integração*⁸⁸. As despesas decorrentes do litígio e da assessoria, quando utilizadas, serão rateados em partes iguais entre os Estados-Partes envolvidos no litígio⁸⁹.

⁸⁵ STOCCO, Roberto. Op. cit., p. 154.

⁸⁶ Os expertos são peritos que fazem parte de uma lista de vinte e quatro pessoas indicadas pelos Estados-Partes, que permanece à disposição dos interessados na Secretaria Administrativa do Mercosul. Cada Estado-membro do Mercosul indica uma lista de seis nomes, onde o Grupo Mercado Comum elege, para colaborar na solução da controvérsia, três peritos; se não houver um consenso serão sorteados da lista; nesse caso, um será designado como elemento neutro.

⁸⁷ Ver: Arts. 4º, 5º e 6º, do Protocolo de Brasília.

⁸⁸ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 108.

⁸⁹ Ver: art. 4º, do Protocolo de Brasília.

Não encontrando solução adequada ao litígio através da via da intervenção do GMC, as partes poderão recorrer à última instância, ou seja, à solução de conflito jurisdicional, pela arbitragem.

c) Procedimento Arbitral

O procedimento arbitral⁹⁰ é a última instância existente para solucionar litígios surgidos no âmbito do Mercosul. Suas decisões são obrigatórias para as partes, que deverão cumpri-las em prazo determinado. Tais controvérsias são decididas por um Tribunal Arbitral “*ad hoc*”, que apenas se constitui quando requerido pelas partes envolvidas em conflitos, na forma prevista no Protocolo de Brasília, de 1991, Capítulo IV, artigos 7º a 24⁹¹.

Desta forma, o Tribunal Arbitral adotado pelo Protocolo de Brasília não se caracteriza como permanente, não tem sede própria e compõe-se eventualmente para solucionar conflitos, cujas demandas serão depositadas na SAM. Para que o Tribunal Arbitral

⁹⁰ “A arbitragem é um instituto antigüíssimo, teria surgido antes mesmo da jurisdição estatal. Enquanto a arbitragem não dependia diretamente da força e da autoridade do Estado – uma vez que as partes envolvidas em um litígio dirigiam-se voluntariamente a um terceiro para que este desse a solução ao conflito, cumprindo o preceito ditado pelo árbitro escolhido”. GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo. Arbitragem e jurisdição, participação e processo, citado por ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 109.

⁹¹ O Tribunal Arbitral “*ad hoc*” do Mercosul formou-se, até o presente momento, dezembro de 2000, em três ocasiões, para solucionar litígios comerciais envolvendo a República Argentina e a República Federativa do Brasil. a) Na primeira formação, o Tribunal analisou a reclamação argentina referente ao desrespeito pelo Brasil do regime de licenciamento adotado, ocasionando obstáculos ao comércio com o Mercosul e principalmente com seu parceiro, a Argentina. A reclamação ficou designada como *Controvérsia sobre os Comunicados n. 37, de 17 de dezembro de 1997 e n. 7, de 20 de fevereiro de 1998, do Departamento de Operações do Comércio Exterior (DECEX) da Secretaria do Comércio Exterior (SECEX): Aplicação de Medidas Restritivas ao Comércio Recíproco*. O Brasil contestou tais reclamações comprovando o aumento de exportações para a Argentina e que as exigências dos procedimentos de despachos eram apenas de caráter fitossanitário. O laudo foi concluído parcialmente quanto à reclamação argentina, no sentido que os regimes de licenciamentos deverão ser ajustados de acordo com os critérios elencados no laudo. b) Na segunda oportunidade de formação do Tribunal, ocorrida em 27 de setembro de 1999, a controvérsia versou sobre reclamação argentina quanto aos subsídios ofertados pelo governo brasileiro aos criadores de suínos, descumprindo o Decreto n. 17/98, do CMC. O Brasil apresentou respostas contundentes às reclamações argentinas, preponderando que os incentivos oportunizados são para a produção e não para a exportação. Desta forma, o Tribunal concluiu o laudo, como improcedente quanto aos estoques públicos de milho e procedentes quanto à reclamação de utilização do PROEX (Programa de Financiamento das Exportações), que fere os pressupostos do Tratado de Assunção impossibilitando sua aplicação no âmbito do Mercosul. c) O Tribunal reuniu-se pela terceira vez, em 30 de dezembro de 1999, para solucionar a controvérsia identificada como: *Aplicação de Medidas de Salvaguarda sobre Produtos Têxteis (Res. 861/99) do Ministérios da Economia, Obras e Serviços da Argentina*. O Brasil fundamentou sua reclamação na Resolução n. 861/99, que determina o estabelecimento de cotas anuais sobre as importações de têxteis do Brasil, alegando seu caráter discriminatório, pois favorece países fora da união aduaneira em detrimento ao Brasil. A Argentina contestou alegando que as medidas estão de acordo com as normas da OMC (Organização Mundial do Comércio). O laudo foi concluído procedente, em virtude da incompatibilidade da Resolução n. 861/99 com o Anexo IV, do Tratado de Assunção e demais normativas do Mercosul em vigor. As cópias dos laudos arbitrais foram obtidas junto à SAM, através de várias comunicações com o chefe do setor normativo, Sr. Lic. Manoel Olarreaga, via e-mail. LIC. Manoel Olarreaga. **Publicação eletrônica**. [mensagem pessoal]. Recebida por <locateli@smo.com.br> em abril de 2000. Os laudos atualmente encontram-se à disposição em <<http://www.mercosur.org.uy>>.

se componha é necessário que a questão tenha sido submetida à apreciação das fases anteriores, intergovernamentais, que são a negociação direta e a intervenção do GMC, etapas prévias ao sistema arbitral.

O laudo arbitral será obtido através de um procedimento específico, permitindo a ampla oportunidade de defesa das partes e a apresentação de provas e argumentos necessários para satisfazer a fase probatória do procedimento. O laudo é obtido através de votação secreta dos três árbitros⁹² pertencentes à lista de especialistas da SAM, que irão compor o Tribunal Arbitral “*ad hoc*” do Mercosul. Para cada novo pedido serão designados novos árbitros para solução das controvérsias. Cada Estado-Parte envolvido no litígio escolhe um árbitro e o terceiro é escolhido de comum acordo, não podendo ser nacional de nenhuma das partes envolvidas, que será o presidente. Poderão, ainda, indicar mais árbitro para que componha o quadro e permaneça como suplente no caso em que o titular, por qualquer motivo justificável, não exercer sua função. Os Estados-Partes poderão designar assessores⁹³ para participar na defesa de seus direitos. Se um dos Estados não escolher seu árbitro, a SAM deverá nomear o árbitro responsável. Se também não for designado o terceiro árbitro, essa indicação será feita através de sorteio. O laudo arbitral é obtido através da maioria absoluta de votos.

A partir da designação do presidente do Tribunal Arbitral, esse terá prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais trinta dias, para manifestar suas considerações por escrito. A votação do laudo arbitral deverá ser mantida de forma confidencial. O Tribunal Arbitral deverá, antes de emitir seu laudo, dentro de um prazo de quinze dias, pronunciar-se sobre pedidos de medidas provisionais que evitem ocasionar danos irreparáveis às partes, as

⁹² Os árbitros que irão compor o Tribunal Arbitral “*ad hoc*”, são escolhidos de uma lista de quarenta juristas de reconhecida competência nas matérias que poderão vir a ser objeto de controvérsias. A lista fica registrada na SAM, onde cada Estado-Parte indica dez árbitros.

⁹³ Ver: art. 17, do Protocolo de Brasília.

quais deverão observar o prazo e cumprir as determinações ditadas pelo Tribunal Arbitral com referência a seus cumprimentos.

A decisão do Tribunal Arbitral é inapelável e obrigatória para os Estados-Partes na controvérsia, a partir do recebimento da notificação, tendo força de coisa julgada, devendo ser cumprida num prazo de quinze dias, a menos que o Tribunal entenda por atribuir outro prazo. Entretanto, qualquer Estado-membro poderá pedir esclarecimentos em caso de dúvidas sobre tal cumprimento. Não sendo cumprida a decisão, não existe meio coercitivo direto para impor o cumprimento, mas os demais Estados-membros poderão adotar medidas compensatórias temporárias, tais como suspensões ou concessões, visando a obter o cumprimento⁹⁴.

d) Reclamação de Particulares

Com pertinência à questão das reclamações dos particulares no âmbito do Mercosul, seu procedimento está elencado no Protocolo de Brasília, em seu capítulo V, e se aplica às reclamações tanto de pessoas físicas com jurídicas, que, por qualquer motivo, sentirem-se insatisfeitas pela aplicação, por qualquer dos Estados-Partes, de medidas legais ou administrativas, de efeito restritivo, discriminatório ou de competência desleal, que violem o Tratado de Assunção, ou demais Protocolos ou Acordos celebrados no âmbito do Mercosul, das decisões do Conselho do Mercado Comum ou resoluções do Grupo de Mercado Comum⁹⁵.

Os particulares lesados deverão formular suas reclamações perante a Seção Nacional do GMC⁹⁶ do Estado-Parte onde tenham suas residências habituais ou sede de seus

⁹⁴ Ver: art. 23, do Protocolo de Brasília.

⁹⁵ Ver: art. 25, do Protocolo de Brasília.

⁹⁶ O Tratado de Assunção define vagamente a composição do Grupo que deverá representar os três órgãos da administração de cada país: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia e Banco Central. Não são fixos, podem ser substituídos em cada reunião.

negócios, dando os subsídios necessários para demonstrarem a veracidade da violação e a existência ou a ameaça do prejuízo.

A menos que a reclamação se refira a uma questão que tenha sido motivada, ou tido início de um procedimento de solução de controvérsias através de negociações diretas, intervenção do GMC ou do procedimento arbitral, a Seção Nacional do GMC poderá em consulta com o particular reclamante: 1) consultar a Seção Nacional do GMC do Estado-Parte que se atribuiu a violação, a fim de buscar, mediante consulta direta uma solução imediata à reclamação levantada pelo particular, em quinze dias, a partir da comunicação; 2) submeter a reclamação sem exame ao GMC⁹⁷.

Recebida a reclamação, o GMC, na primeira reunião subsequente ao seu recebimento, analisará, em primeiro lugar, se a reclamação é procedente, aferindo se houve violação por um dos Estados-Partes que não cumpriu suas obrigações, com motivo de sanções ou aplicações de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatório ou de competência desleal, em violação às fontes jurídicas do Mercosul. Se a Seção Nacional do GMC aceitou a reclamação com observância a estas regras o procedimento segue normalmente, e se lhe faltarem os requisitos essenciais, recusará a reclamação sem exame do mérito da reclamação. Estando devidamente formalizada a reclamação, o GMC convocará um grupo de especialistas que emitirão um parecer sobre sua procedência num prazo de trinta dias. Neste período fixado, as partes terão plena liberdade de defesa, sendo ouvidas pelos especialistas, apresentando provas e documentos necessários para comprovarem a reclamação ou provarem o contrário.

⁹⁷ Art. 27, do Protocolo de Brasília. Ver estudo realizado nesse sentido. In: TORRES KIRMSER, José Raul. Op. cit., p. 44.

O grupo de especialistas é formado por três membros designados pelo GMC, ou, se houver divergência quanto aos nomes, serão eleitos de uma lista de especialistas⁹⁸ por votação realizada pelos Estados-Partes. A SAM indicará ao GMC os especialistas que obtiveram maioria de votos. Esses especialistas não podem ser nacionais dos Estados-membros envolvidos no litígio. O grupo de especialistas enviará seu parecer ao GMC. Se a reclamação for procedente e contra um Estado-Parte, qualquer outro Estado-Parte poderá requerer a adoção de medidas corretivas ou a anulação das medidas questionadas. Não prosperando o requerimento num prazo de quinze dias, o Estado-membro que efetuou a reclamação poderá recorrer ao procedimento arbitral.

⁹⁸ A Lista de especialistas estará à disposição na SAM, num número de vinte e quatro especialistas, onde cada Estado indica um número de seis juristas de reconhecida competência na matéria que possa ser objeto na controvérsia. Ver: art. 30, do Protocolo de Brasília.

CAPÍTULO 2

UNIÃO EUROPÉIA E O MODELO DE TRIBUNAL SUPRANACIONAL

2.1. Aspectos Contextuais

2.1.1. Evolução Histórica

Na Idade Média, o Cristianismo foi o responsável por definir a personalidade da Europa⁹⁹. O Império Romano do Ocidente foi reconstruído por Carlos Magno e no final da Idade Média e início do Renascimento surgiu o Estado moderno. Napoleão foi derrotado no Congresso de Viena e surgiu, em 1815, a Santa Aliança, visando a defender o princípio da legitimidade e do equilíbrio. Em 1860, foi constituído o Tratado Cobden, consagrando o livre comércio entre a França e a Inglaterra, no concernente à mão-de-obra e às mercadorias. No século XX, a Europa estava politicamente dividida, porém, com espaços econômicos unificados. Segundo MELLO, *o velho Continente foi marcado, no século XIX, pelo livre comércio, através da aceitação dos princípios de Adam Smith*¹⁰⁰.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), os países europeus começaram a mobilizar-se, unindo-se em torno de objetivos comuns, buscando a paz, tentando retomar a esperança, com objetivo de reconstrução. Neste período, Aristides Briand, convencido de que a única forma de superar o momento de crise pós-guerra era através de um processo de concentração de forças econômicas, tornou pública suas idéias no discurso que proferiu na Sociedade das Nações. Conseguiu provocar, num primeiro momento, uma euforia no espírito

⁹⁹ GERBET, Pierre. La Construction de l'Europe. p. 7, citado por: MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 127.

¹⁰⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Op. cit., p. 128.

européu, apagado posteriormente com a crise de 1929¹⁰¹.

As duas grandes guerras mundiais, que assolaram o mundo no período de 1914-1918 e 1939-1945, enfraqueceram a Europa, sendo responsáveis pela evolução dos Continentes asiáticos e africanos, consequentemente perdendo seus monopólios. A hoje denominada União Européia iniciou seu processo de integração no século XX, depois da eclosão da Segunda Guerra Mundial, somando esforços políticos e econômicos, buscando reconstruir o Continente europeu, que se encontrava em ruínas.

Registram-se tentativas de integração anteriores, iniciadas por diversos processos de cooperação econômica, mas o marco formal somente ocorreu na década de cinquenta. Bélgica e Luxemburgo foram os países precursores nos processos de integração na Europa, e, em 1922, já constituíam uma união aduaneira e conseguiam resolver seus problemas através de negociações intergovernamentais.

O Conde Richard de Coudenhove-Kalergi¹⁰² foi um dos pioneiros do movimento em favor de uma Europa unida. Em decorrência de suas idéias inovadoras, em Viena, nos idos de 1924, surgiu um movimento denominado de União Paneuropéia, que buscava a unificação da Europa, baseando-se numa aproximação das economias européias¹⁰³, um meio de evitar a penetração soviética e escapar do domínio dos Estados Unidos¹⁰⁴. Este plano seria desenvolvido através de um sistema bicameral. Segundo OLIVEIRA, *funcionaria através de um sistema formado por um Conselho Federal, constituído por delegados dos Estados e por uma Assembléia, formada por delegados dos Parlamentos nacionais*¹⁰⁵. Deveria

¹⁰¹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 263.

¹⁰² O Conde Richard de Coudenhove-Kalergi torna público suas idéias de união européia, através da publicação de uma obra denominada de Paneuropa, sendo responsável pela criação do movimento União Pan-Européia. Demonstrava que sua maior preocupação com a Europa, que se encontrava dividida e enfrentava o surgimento de novas forças internacionais, como o Japão e os Estados Unidos. In: MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 129.

¹⁰³ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 31.

¹⁰⁴ TAMAMES, Ramón. **La Unión Europea**. p. 4. No mesmo sentido: SILVA, Roberto Luiz. **Direito econômico internacional e direito comunitário**. p. 120.

¹⁰⁵ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 86.

também contar com um Tribunal Federal e com uma chancelaria, ou governo controlado pelas Câmaras. Tal projeto reconheceria a cidadania européia, porém vinculada à cidadania nacional.

Em 1929, Aristides Briand, ministro dos Assuntos Exteriores da França, propõe, oficialmente, junto à Sociedade das Nações, a criação de uma integração através de vínculos federais de Estados¹⁰⁶, na área econômica, sem atingir os direitos soberanos de cada país. Somente a Iugoslávia e a Bulgária demonstraram apoio ao projeto, sendo rejeitado pela maioria dos Estados. Este projeto, segundo TAMAMES, *foi o único que oficialmente teve grande desenvoltura no período entre guerras*¹⁰⁷. No mesmo ano, desencadeou-se uma aguda crise econômica nos Estados Unidos, atingindo diretamente a Europa, fazendo com que os esforços para superar a crise voltassem para o âmbito interno, através da retomada do nacionalismo, abandonando-se a idéia de união e solidariedade entre eles¹⁰⁸.

Winston Churchill, em 1933, se pronunciou publicamente em favor de um Conselho da Europa, que poderia ser em forma de uma liga verdadeiramente efetiva, com a criação de um Tribunal Supremo, para ajustar as disputas com o apoio de forças armadas nacionais ou internacionais, prevenir as agressões armadas e as guerras futuras¹⁰⁹. Esta foi a primeira idéia surgida na Europa, de criação de um Tribunal Superior.

Em consequência da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Europa ficou em ruínas, suas cidades arrasadas e as economias desorganizadas. A pobreza emergiu, conhecendo-se uma miséria econômica e social sem precedentes, fazendo com que fossem

¹⁰⁶ Essa idéia foi desenvolvida, posteriormente, no Memorando do governo francês enviado às chancelarias européias e defendido, em 1930, na Sociedade das Nações, propondo a criação de uma conferência européia, um comitê político permanente e uma secretaria. ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 86.

¹⁰⁷ TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 5.

¹⁰⁸ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 31.

¹⁰⁹ Discurso proferido na BBC, em março de 1933. TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 6.

revividos os velhos ideais de unificação, na tentativa de reconstruir a velha Europa, com seus milhões de mortos e muita destruição¹¹⁰.

Em 1940, surge a União Franco-Britânica em busca de uma defesa comum, de controle de recursos, de política colonial comum, cidadania comum e controle parlamentar¹¹¹. A Convenção do Benelux¹¹², criada em 1944, firma uma integração que seria obtida em etapas, na busca por atingir objetivos comuns, através de Luxemburgo, Holanda e Bélgica. O Benelux, constituído a partir do desenvolvimento de uma política intergovernamental e não de organismos supranacionais, através de quatro etapas progressivas: a) etapa de união aduaneira, com adoção de uma tarifa externa comum a terceiros países; b) supressão progressiva das restrições quantitativas e do controle do comércio, liberando paulatinamente a livre circulação de mercadorias; c) liberdade de circulação dos fatores da produção (capital e trabalho), com a harmonização dos sistemas fiscais; d) união econômica, com a liberdade absoluta da livre circulação de pessoas, bens e serviços¹¹³. Neste período, final da década de quarenta, também iniciaram os estudos preliminares para uma integração setorial na Europa.

Em 1946, em Zurich, Wilson Churchill proferiu um discurso, no qual idealiza, pela primeira vez, a união dos países europeus, frente à reconciliação entre Alemanha e França. Propôs a formação de um Conselho da Europa, através da criação de um órgão supremo, que seria um Tribunal, para prevenir agressões armadas, consistindo no primeiro organismo intergovernamental em favor de uma união¹¹⁴. Neste período havia escassez de

¹¹⁰ THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre Comunidade Européia**. p. 31.

¹¹¹ GERBERT, Pierre, citado por MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 130.

¹¹² O Benelux foi o laboratório do mercado comum da Europa, pois se realizaram experimentos econômicos que foram responsáveis, posteriormente, por produzir a CEE a uma escala muito maior. TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 26.

¹¹³ TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 28-29. No mesmo sentido NIETO SOLIS, José Antônio. **Fundamentos y políticas de la Unión Europea**. p. 32-33.

¹¹⁴ Os meios do Conselho da Europa e as atitudes do Reino Unido caracterizam-se em atitudes hostis à criação de qualquer tipo de vínculo federal efetivo. Este foi um dos fatores principais do aparecimento de um núcleo de integração no âmbito geográfico, mais reduzido, porém muito mais intenso, que era a Europa dos seis, o embrião da Europa dos quinze. RODRIGUES IGLESIAS, Gil Carlos. Política, economía y derecho en el proceso de integración europea. In: **Unión Europea y Mercosur: el papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 16-17.

recursos e necessidade de reconstrução da Europa. A França surgia com planos de modernizações e apoio às indústrias através do Plano Monnet¹¹⁵.

Na Alemanha, por exemplo, as indústrias estavam falidas e havia uma imensa recessão causada pelo colapso monetário. A saída para o povo europeu estava alicerçada no pedido de ajuda feito aos Estados Unidos, que saíram ilesos das duas guerras mundiais. Havia interesse maior dos EUA em ajudar a Europa, pois desta forma conseguiriam aumentar suas exportações, evitando possíveis recessões na economia, evitando também novos conflitos armados¹¹⁶.

O Plano Marshall, elaborado pelo secretário de Estado norte-americano, o general George Marshall, foi apresentado após a Segunda Guerra Mundial, proclamando pela constituição de um plano de reconstrução para a Europa com ajuda dos Estados Unidos, tentando evitar que também a parte Ocidental fosse cair sob o regime comunista e controle da URSS. Os EUA interessavam-se duplamente em ajudar a Europa, tanto por motivos econômicos como políticos. O motivo econômico motivava-se na necessidade de precaução, de evitar a perda de importante mercado consumidor de seus produtos. O motivo político caracterizava-se pelo temor da União Soviética, que ameaçava adentrar com seu regime socialista no Continente. Portanto, a ajuda dos EUA à Europa não configurava motivos humanitários.

Para organizar e administrar o Plano foi criada a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), em 1948, sendo posteriormente, em 1961, denominada de Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹¹⁷. Após George Marshall oficializar a ajuda financeira para a Europa, o velho Continente reagiu. União

¹¹⁵ Idem, *ibidem*.

¹¹⁶ TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 9-10.

¹¹⁷ A OECE foi criada com o propósito de administrar a ajuda americana no Plano Marshall para reconstruir a Europa, através de coordenação de suas políticas econômicas. A OCDE teve por objetivo a coordenação das políticas econômicas dos seus membros e o desenvolvimento da economia mundial, convertendo-se em um fórum de debates e realização de estudos. THORSTENSEN, Vera. Op. cit., p. 33-34, no mesmo sentido NIETO SOLIS, José Antônio. Op. cit., p. 33.

Soviética, França e Reino Unido rechaçaram a ajuda. Os países da Europa Ocidental, com exceção da Espanha, constituíram o Comitê Europeu de Cooperação Econômica (CECE), embrião da futura Comunidade Européia de Cooperação Econômica (CECE)¹¹⁸.

Em 1948, o Movimento Europeu organizou o Congresso da Europa, em Haia, que promoveu a Conferência de Westminster, que preconizou as idéias da criação de uma integração setorial, através de uma União Européia de Pagamentos e a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, propondo *a europeização do carvão, do ferro, do aço, da energia elétrica e dos transportes*¹¹⁹. Nesse mesmo ano, houve uma convenção, onde a idéia do Benelux¹²⁰, entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo vigorou, devendo estabelecer-se em etapas, que corresponderiam a uma união aduaneira, supressão progressiva das restrições quantitativas e dos controles do comércio e da liberdade de circulação de fatores da produção, encerrando com a etapa de união econômica. O Benelux não criou organismos supranacionais¹²¹ e a fusão das economias não se constituiu na liberdade de circulação dos produtos agrícolas, nem na união fiscal.

Em 1948, no Congresso da Haia, foi criado o Comitê de Coordenação dos Movimentos de Reconciliação Européia, tendo a função de estudar as questões políticas, técnicas e econômicas¹²².

A França apresentou aos governos do Benelux e da Itália, em 1949, um projeto de organização internacional com restrições quantitativas, com câmbios flutuantes, evitando o desequilíbrio nas balanças de pagamentos. Todos os países membros dessa organização se

¹¹⁸ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 117. STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** p. 21-22.

¹¹⁹ TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 32.

¹²⁰ O Benelux é considerado o laboratório de mercado comum da Europa, porém teve sua origem na União Econômica Belgo-Luxemburguesa, em 1922, integrada pela Bélgica e Luxemburgo. TAMAMES, Ramón. Idem. p. 27.

¹²¹ O Benelux apenas desenvolveu uma política intergovernamental em diversas instituições, como: a Comissão Mista de Especialistas, o Conselho da União Econômica, o Comitê de Ministros, o Conselho Interparlamentar, o Conselho Econômico e Social e o Colégio Arbitral.

¹²² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 131.

comprometiam a liberar a importação de uma série de produtos, vale dizer, na liberdade de importar sem limitações e sem precisar obter licenças prévias. Criou-se um Código de Liberação, que descrevia todos os produtos liberados e os não-liberados até que se fundissem numa só lista. O setor agrícola e industrial tiveram problemas que só foram resolvidos com a criação da CEE. Esse plano não vigorou porque os países da OECE constituíram, em 1950, a União Européia de Pagamentos (UEP), que se constituiu em um organismo de transição¹²³.

Em 1950, França, Itália e os países integrantes do Benelux discutiram um plano apresentado pelo ministro dos Assuntos Exteriores do Governo da IV República Francesa, Robert Schuman, elaborado a partir das idéias de criação de um órgão supranacional, do assessor do governo e diretor da reconstrução industrial da França, Jean Monnet. O projeto ficou conhecido como Declaração Schuman¹²⁴. Esse plano trazia a idéia de uma Alta Autoridade – administração comum – da produção siderúrgica do carvão e do aço, objetivando manter a paz entre os países que se dedicam a esse setor, fundamentado em caráter econômico, mas como solução política, viria solucionar conjuntamente o problema das indústrias siderúrgicas¹²⁵. Havia uma preocupação de Jean Monnet, presidente dos trabalhos, com as conseqüências da supranacionalidade atribuída à denominada Alta Autoridade sobre a indústria pesada.

2.1.2. O Tratado de Paris

Em 18 de abril de 1951, foi firmado o Tratado de Paris (TCECA), com prazo de vigência de cinquenta anos, celebrado entre Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, criando uma integração setorial, denominada Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), buscando efetivar um mercado comum para o setor siderúrgico.

¹²³ TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 16-17.

¹²⁴ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 122.

¹²⁵ O setor siderúrgico do carvão e do aço era de grande importância para a economia da França e da Alemanha. Este setor foi escolhido por constituir-se num setor vital para a indústria de armamentos, o que exigia um controle que estivesse acima dos dois Estados rivais que dominavam a produção. THORSTENSEN, Vera. Op. cit., p. 35.

O Tratado de Paris derivou do Plano Schuman, que buscava a integração a partir de uma Alta Autoridade¹²⁶. O Tratado marco entrou em vigor em 23 de julho de 1952, direcionando-se a integração setorial para o estabelecimento de um mercado comum no campo do carvão, do minério de ferro e do aço¹²⁷. A zona de livre comércio foi atingida um pouco mais tarde, em fevereiro de 1953.

A Grã-Bretanha não participou do Tratado. Não aceitava a idéia de supranacionalidade sob a forma de uma Alta Autoridade, que começou a controlar toda a produção siderúrgica dos países-membros vinculados à CECA. Embora com restrições setoriais, a Comunidade Européia do Carvão e do Aço conseguiu atingir seus objetivos em período curto de tempo, vindo a trazer benefícios aos Estados-membros¹²⁸.

O Tratado de Paris criou quatro instituições supranacionais: um Conselho de Ministros, uma Alta Autoridade, uma Assembléia Parlamentar e um Tribunal de Justiça, cuja competência e composição deveriam ser reguladas por um estatuto próprio, que conteria as disposições fundamentais que deveriam obedecer à organização de seu procedimento¹²⁹.

A CECA mostrou-se importante nos primeiros dez anos de existência, porque propiciou uma modernização nas indústrias e melhorou os aspectos sociais, porém, falhou na previsão da crise de superprodução de carvão e nas práticas discriminatórias das tarifas de transporte entre Estados-membros, formando cartéis. Jean Monnet¹³⁰ dizia que a CECA *foi um passo técnico que originou uma evolução silenciosa nas mentalidades humanas*.

Antes de entrar em vigor o Tratado de Paris, em 1952, foi preparado um projeto de uma Comunidade Européia de Defesa (CED), que seria constituída por um exército

¹²⁶ NIETO SOLIS, José Antônio. Op. cit., p. 34-35.

¹²⁷ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 32.

¹²⁸ A CECA foi o banco de provas do mercado comum europeu. TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 31.

¹²⁹ ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. El Tribunal de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional en la solución de controversias. In: **Unión Europea y Mercosur: el papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 69. No mesmo sentido, NIETO SOLIS, José Antônio. Op. cit., p. 35.

¹³⁰ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. O ordenamento jurídico da União Européia e do Mercosul. In.: STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia. (Coord.). **El Mercosur en el nuevo orden mundial**. p. 232-233.

integrado europeu, sob comando comum, para garantir assistência mútua em caso de agressão entre seus países-membros e o projeto de uma integração política, cujo estatuto foi desenhado por uma assembléia “*ad hoc*”¹³¹. O projeto restou frustrado. O Parlamento francês não ratificou o Tratado da CED, aprovado pela Alemanha Ocidental.

Os países membros da União Européia de Pagamentos (UEP) firmaram, em 1955, um Acordo Monetário Europeu (AME) para manter uma cooperação monetária. O AME e a UEP foram os dois mecanismos europeus de cooperação econômica que muito contribuíram para o desenvolvimento do comércio na Europa.

Segundo MELLO, *a nacionalização do Canal de Suez, em 1956, em meio a uma crise política internacional, vai ser o responsável à facilitação da integração econômica, uma das variáveis na concretização da Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Econômica de Energia Atômica (EURATOM)*¹³². Ainda em 1955, em Messina (Itália), foi retomado o espírito integracionista, agora voltado a questões nucleares, objetivando desenvolver uma nova fonte de energia para a Europa.

O Tratado CECA teve êxito na integração setorial da produção siderúrgica do carvão e do aço, fator que impulsionou a busca por uma integração mais ampla, tanto nos setores da energia atômica como de mercado comum, em consequência da motivação dos Estados-membros, gerada pelos resultados extremamente favoráveis alcançados pela primeira das três Comunidades.

2.1.3. Os Tratados de Roma

Em 2 de junho de 1955, os Estados-membros da CECA se reuniram na cidade de Messina, para estudar um projeto elaborado pelo ministro das Relações Exteriores, o belga Paul Henry Spaak, denominado Relatório Spaak, estudo sobre a criação de uma comunidade

¹³¹ RODRIGUES IGLESIAS, Gil Carlos. Op. cit., p. 17.

¹³² MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito internacional da integração*. p. 134.

européia na forma de mercado comum. Antes desse projeto, em 1952, o denominado Plan Bayen não havia prosperado, porque idealizava exatamente um programa de integração econômica global, criando um amplo mercado comum europeu. Mas, para a concretização deste novo plano, as negociações voltavam-se em dois sentidos: a criação de uma Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa), conhecida como EURATOM, e outra de cunho econômico, a Comunidade Econômica Européia (CEE), conhecida como mercado comum, conduzidas pelos Tratados de Roma. Esses Tratados foram firmados em 25 de março de 1957, na capital da Itália, entrando em vigor em 01 de janeiro de 1958, ratificando o projeto de uma Europa de integração supranacional¹³³.

Os dois Tratados, CEE e CEEa, adotaram tanto o Tribunal de Justiça como o Parlamento da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço, porém criaram novas Comissões e Conselho de Ministros.

Os objetivos da CEEa estavam estabelecidos em torno do crescimento acelerado das indústrias nucleares, criando um mercado comum com garantia de livre circulação dos produtos obtidos por este setor. Por outro lado, a CEE visava a desenvolver economicamente uma Comunidade, com crescimento e estabilidade, buscando atingir a aproximação de uma política econômica dos Estados-membros. Esse Tratado (TCEE) permaneceu por longo período como Carta Magna, uma constituição européia¹³⁴, após sofreu complementações e alterações.

Em síntese, ambas as Comunidades foram criadas de forma independente, possuindo cada uma sua própria Comissão e Conselho, mas tendo em comum uma Assembléia Parlamentar e um Tribunal de Justiça. A integração européia, na década de

¹³³ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 124. No mesmo sentido: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 96.

¹³⁴ THORSTENSEN, Vera. Op. cit., p. 41.

sessenta foi marcada por crises internas. A primeira ocorreu em 1965, devido às contribuições orçamentárias aos gastos agrícolas e à falta de solução para este problema¹³⁵.

Tal crise foi encerrada com o Compromisso de Luxemburgo de 1966, onde ficou acordado que, quando um Estado-membro invocasse interesses vitais, o Conselho de Ministros adotaria o voto por unanimidade, para chegar, em pouco tempo, a uma solução aceitável pelos demais Estados-membros.

2.1.4. O Tratado de Fusão dos Executivos

Em 01 de julho de 1967, através do Tratado de Fusão dos Executivos, também denominado de Tratado de Bruxelas, foram estabelecidas instituições únicas para as três Comunidades¹³⁶.

Assim, o Tratado de Bruxelas estabeleceu a unificação das instituições para as Comunidades Europeias no que se refere às Comissões e os Conselhos de Ministros, pois a Assembléia Parlamentar e o Tribunal de Justiça já eram comuns às três Comunidades, como já evidenciado. Este procedimento colaborou na eliminação das tarifas de comércio entre os países-membros, logrando atingir a fase de união aduaneira em 1º de julho de 1968, em tempo anterior ao estipulado para essa concretização. Cada Comunidade, mesmo após a fusão, manteve sua identidade jurídica individual, pois, apenas foram unificadas partes de suas estruturas.

O Tratado de Luxemburgo, de 22 de abril de 1970, foi responsável pela unificação no aspecto orçamentário. Através de uma resolução adotada pelo Parlamento Europeu, ficou estabelecida a designação de Comunidade Europeia (CE) para as três Comunidades Europeias. Não constitui uma fusão, mas apenas nova nomenclatura. Somente

¹³⁵ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 99.

¹³⁶ TAMAMES, Ramón. Op. cit., p. 39-40

com o Tratado de Maastrich (1992), a denominação da Comunidade Européia passou para União Européia.

Nos anos setenta ocorreram dificuldades junto às Comunidades Européias, devido às crises internacionais, como a quebra do sistema Bretton Woods, o problema econômico do petróleo (1973 e 1979), diferenças de renda entre os Estados-membros, o consumo elevado de energia, declive de taxas de investimentos, problemas políticos, que fizeram a Europa passar por um processo de paralisação em sua evolução integrativa.

Em 1973, o processo de integração econômica ganha novos adeptos com o ingresso do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, passando a Comunidade a funcionar com nove Estados-membros, ficando então conhecida como Comunidade Européia dos nove.

2.1.5. O Tratado do Ato Único Europeu

Sentindo a necessidade de mudanças no processo de integração, procederam-se a diversos estudos. O Conselho Europeu solicitou relatório a três especialistas¹³⁷, apresentado em outubro de 1979. Mais tarde, em 1981, os ministros das Relações Exteriores da Itália e da Alemanha também apresentaram um projeto de reformas¹³⁸. Como os dois projetos não tiveram aceitação, o Conselho Europeu adotou um acordo político de cooperação: o compromisso de abandonar o Acordo de Luxemburgo de 1966 e de democratizar o acervo comunitário das Comunidades Européias¹³⁹.

Surgiu, em 1984, o projeto do Parlamento Europeu presidido por Altiero Spinelli, conhecido como Projeto Spinelli, apresentando importantes modificações institucionais à Comunidade Européia, como a alteração das competências e a criação da

¹³⁷ O relatório que propunha mudanças significativas nas Comunidades Européias ficou conhecido como Relatório dos Três Sábios. OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 114.

¹³⁸ O projeto de ata européia foi apresentado pelo alemão Hans-Dietrich Genscher e pelo italiano Emilio Colombo, denominou-se de Projeto Genscher-Colombo, mas não teve aceitação do governo e da opinião pública. *Idem*.

¹³⁹ SILVA, Roberto Luiz. *Op. cit.*, p. 127-128.

cidadania europeia. Em 28 de fevereiro de 1986, foi concluído o Tratado do Ato Único Europeu (TAUE) que entrou em vigência em 01 de julho de 1987, constituído de duas partes: uma comunitária e outra intergovernamental sobre a cooperação de política externa¹⁴⁰. Nesse mesmo ato foi ampliada a competência da Comunidade Europeia e foram introduzidas novas normas para agilizar seu funcionamento institucional.

O Tratado do Ato Único Europeu foi uma das mais importantes reformas até então ocorridas nas Comunidades, pois inseriu nos seus órgãos o Conselho Europeu, com o objetivo de tornar as decisões mais eficazes e democráticas. Foi responsável pelo reforço de alguns setores e das políticas comunitárias, com objetivo de atingir um mercado único e interior, eliminando obstáculos tarifários, barreiras fiscais, técnicas e físicas, para garantir a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais. Mas, as estipulações do TAUE não ficaram restritas a essas determinações. Audaciosamente, previu a cooperação entre os Estados-membros para atingir a etapa integrativa de união econômica e monetária.

Pela primeira vez nos Tratados das Comunidades Europeias foi registrada a preocupação com a política social, o desenvolvimento tecnológico e o meio ambiente e também com a política exterior e o relacionamento com terceiros países.

Em 1982, a Grécia, após pleitear o ingresso na Comunidade Europeia, tornou-se Estado-membro. O mesmo ocorreu com Portugal e Espanha, vindo esses dois Estados a ingressar junto às Comunidades em 1986, constituindo-se então na Comunidade Europeia dos doze¹⁴¹.

¹⁴⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 136.

¹⁴¹ A Grécia ingressou com o pedido de adesão em junho de 1975, cujo Tratado de Adesão foi celebrado em 28 de maio de 1979, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1980. Espanha e Portugal requereram suas adesões em junho de 1977, e após um período de negociações, firmaram-se solenemente em Madri e Lisboa seus Tratados de Adesão, em 12 de junho de 1985, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1986. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processos de integração e mutação**. p. 108 e ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídica-institucional**. p. 33.

2.1.6. O Tratado de Maastricht

Em 07 de fevereiro de 1992, na Holanda, junto à cidade de Maastricht, foi firmado o mais importante dos Tratados da Comunidade Européia, o Tratado de Maastricht, conhecido também como Tratado da União Européia (TUE), que ocasionou profunda modificação no Tratado constitutivo, alterando a denominação de Comunidade Européia (CE) para União Européia (UE). Para o ato de ratificação desse Tratado foram necessárias reformas constitucionais em vários Estados-membros. Registram-se intervenções do Tribunal Constitucional da Alemanha e referendos em outros Estados-Partes¹⁴² para finalmente pudessem entrar em vigor os termos do TUE¹⁴³, o qual somente entrou em vigência em 01 de novembro de 1993. O Tratado de Maastricht estabeleceu a realização de um novo Tratado, a partir de 1996, além de uma cidadania para a União Européia, a implantação de uma moeda comum, o Euro, em 1999, ou seja, a consolidação de uma união econômica e monetária.

A cidadania e as reflexões como preparo para a última etapa do processo de integração da União Européia, união política total, com a criação de uma política de defesa comum e de uma política interior e de justiça também comum, constituíram as inovações, com certeza, desta fase da União Européia. Objetivou, o Tratado de Maastricht constituir uma cidadania comum da união aos nacionais de seus países-membros, como reforço da defesa de seus interesses e direitos, vindo, a estabelecer, o TUE, certo número de direitos específicos do cidadão, como votar e ser votado, direito de ir e vir, proteção diplomática, entre outros¹⁴⁴.

SEINTENFUS e VENTURA evidenciam a ênfase dos chamados três pilares da União Européia, assim distribuídos: *a União Européia funda-se sobre três pilares, pois,*

¹⁴² Registraram-se muitas dificuldades para aprovar o Tratado de Maastricht, principalmente pela Dinamarca e pelo Reino Unido. Na Dinamarca, o primeiro referendun foi realizado em 02 de junho de 1992, sendo o resultado negativo (51% contra 49%), o segundo referendun, realizado em 22 de maio de 1993, foi positivo. No Reino Unido, os debates parlamentares se estenderam até o verão de 1993, quando foi aprovado. A Alemanha foi a última a aprovar o novo texto da União Européia. In: NIETO SOLIS, José Antônio. Op. cit., p. 7.

¹⁴³ RODRIGUES IGLESIAS, Gil Carlos. Op. cit., p. 18.

¹⁴⁴ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídica-institucional*. p. 33-34.

*compreende, além das Comunidades Europeias de caráter supranacional, duas estruturas intergovernamentais de cooperação: a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e a Política de Cooperação Judicial e de Interior*¹⁴⁵. O Tratado ainda ampliou o domínio de competência da antiga Comunidade Européia.

Para alguns autores, o alcance deste Tratado é limitado, pois não estabeleceu personalidade jurídica de Direito Internacional à União Européia, subsistindo nas personalidades jurídicas das distintas Comunidades, que seguem regidas pelos seus respectivos Tratados constitutivos¹⁴⁶. Foi assim mantida a individualidade entre as Comunidades Europeias e os pilares supranacionais e intergovernamentais.

Para outros autores, como RUSSO CANTERO, o Tratado de Maastricht ampliou as bases constitucionais da Comunidade Européia, gerando uma legislação comunitária de aplicação direta aos cidadãos dos Estados-membros, constituindo uma união econômica e política européia¹⁴⁷.

O TAUE ocasionou significativas mudanças no processo de integração europeu, todas elas objetivando consolidar os objetivos primordiais da integração, impulsionando a Europa para atingir uma união econômica e monetária. No aspecto institucional, o TAUE, modificou mais de cento e sessenta dos duzentos e quarenta e oito dispositivos do Tratado da Comunidade Econômica Européia (TCEE)¹⁴⁸. Esse Tratado foi responsável para estruturar a antiga CEE a uma nova fase, evoluindo e tentando concretizar o projeto de união econômica e monetária, com olhos voltados para uma futura união política total. Este avanço evidente está caracterizado pela instauração e consolidação progressiva da união econômica e monetária e a possibilidade da moeda única: o Euro.

¹⁴⁵ SEINTENFUS, Ricardo Antônio Silva, VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Op. cit., p. 185-186.

¹⁴⁶ RODRIGUES IGLESIAS, Gil Carlos. Op. cit., p. 18.

¹⁴⁷ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 266.

¹⁴⁸ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 120.

2.1.7. O Tratado de Amsterdam

Em 02 de outubro de 1997 foi assinado o Tratado de Amsterdam, consolidado a partir de uma Conferência Intergovernamental realizada em Turim, em 29 de março de 1996, finalizada em 17 de junho de 1997, que veio confirmar a previsão feita pelo Tratado de Maastricht e a necessidade de reunir os países-membros a fim de reavaliar o Tratado da União Européia. Esse Tratado procurou desenvolver aspectos referente à questão social e democrática da Europa e a livre circulação de seus cidadãos. Para isso procurou realizar reformas profundas, tentando adequar a estrutura das instituições da União Européia, às mudanças introduzidas pelo TAUE e à possibilidade de novas adesões. No referente à política externa, procurou fortalecê-la e lutar contra a delinquência organizada¹⁴⁹.

O Tratado de Amsterdam, resultado de uma prolongada Conferência Intergovernamental, teve a finalidade de avaliar o Tratado da União Européia e provocou diversas alterações nos procedimentos decisórios da Comunidade, implicando transferências de novas competências à Comunidade do velho Continente¹⁵⁰.

Na década de noventa outras adesões contribuíram para o fortalecimento da Comunidade. Áustria, Suécia e Finlândia, em 1994, firmaram os Tratados respectivos, contribuindo para a ampliação da União Européia, passando a ser conhecida como União Européia dos quinze¹⁵¹.

A União Européia apresenta o mais avançado processo de integração do mundo, voltado à tentativa de união em benefício comum de seus cidadãos. O processo perdura pelo tempo de mais de quatro décadas, iniciado, entre outros motivos, em virtude das conseqüências das grandes guerras mundiais. É, sem dúvida, um exemplo de vitória, tendo vencido diversas crises, por aproximadamente cinquenta anos, marcado pela persistência e

¹⁴⁹ Idem, p. 124.

¹⁵⁰ SEINTENFUS, Ricardo Antônio Silva, VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Op. cit., p. 186.

¹⁵¹ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídica-institucional*. p. 34.

dinamismo dos Estados-membros que seguem em busca de nova direção, a união política total, concretizando o projeto do chamado pai fundador do processo de integração dos Estados europeus: Jean Monnet.

2.2. Estrutura Institucional

A estrutura institucional da União Européia é composta por órgão responsáveis pela organização, evolução e funcionamento, bem como por impulsionar seu processo de integração. Apresenta-se tal organismo internacional através de instituições fundamentais, instituições de funções consultivas e instituições monetárias e financeiras. As primeiras compreendem o Parlamento Europeu, o Conselho da União Européia¹⁵², a Comissão Européia, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, todas supranacionais, e o Tribunal de Contas. As segundas, por sua vez, compreendem o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões. As terceiras agrupam as instituições monetárias e financeiras, compreendendo o Instituto Monetário Europeu (IME), o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), o Banco Central Europeu (BCE), o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Fundo Europeu de Investimentos (FEI).¹⁵³

A presente abordagem ficará restrita às instituições supranacionais, ou seja, o Parlamento Europeu, a Comissão Européia, o Conselho da União Européia, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias. Apesar da importância dos demais órgãos da União Européia, não serão focalizados nesse segundo capítulo, que se volta aos estudos do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e ao Direito Comunitário com mais evidências. Nesse sentido, o estudo centrar-se-á nas instituições supranacionais, em face da importância que representam ao processo de integração europeu em constante evolução.

¹⁵² Há ainda o Conselho Europeu, que apresenta origem singular, intergovernamental, revestindo-se de grande importância política ao sucesso da União Européia.

¹⁵³ STELZER, Joana. Op. cit., p. 42-43. OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 127. MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 225-258.

2.2.1. O Parlamento Europeu

Criado pelas normas contidas no Tratado de Paris, na forma de Assembléia da CECA, em 1951, com a denominação de Assembléia Comum, foi composto por delegados designados pelos Parlamentos nacionais, tendo como função o controle político da Alta Autoridade. Essa função consistia na emissão de pareceres consultivos junto aos processos decisórios. O atual Parlamento Europeu teve modificada sua nomenclatura após a realização dos Tratados de Roma, passando a ser denominado de Assembléia Parlamentar Européia, vindo a funcionar, pela primeira vez, em 1958, com essa denominação. Somente em 1962, após a conclusão do Tratado Ato Único Europeu, a Assembléia Parlamentar Européia passou a ser denominada de Parlamento Europeu, nomenclatura utilizada até os dias atuais¹⁵⁴.

Atualmente, o Parlamento Europeu¹⁵⁵ constitui-se como um órgão eminentemente político, representante do povo junto à União Européia, sendo responsável pela prestação de auxílio às instituições comunitárias. É um órgão de expressão democrática e de controle político da União Européia, participando igualmente no processo legislativo¹⁵⁶. Passou por um período difícil junto à Comunidade, mas conseguiu superar a crise. Evoluiu e adquiriu mais poderes, transformando-se em instituição comunitária importante e essencial ao desenvolvimento do processo de integração. Essa instituição supranacional ativou sua participação na vida comunitária através da emissão de pareceres consultivos¹⁵⁷, da intervenção direta nas reformas dos Tratados constitutivos da União e participação nas decisões das receitas dos orçamentos dos denominados gastos obrigatórios e dos gastos não-obrigatórios da Comunidade¹⁵⁸. O Parlamento tem o poder de exercer função de controle e de

¹⁵⁴ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 230.

¹⁵⁵ Ver: arts. 137 a 144, do TUE.

¹⁵⁶ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 141.

¹⁵⁷ BORCHARDT, Klaus Dieter. **El ABC del derecho comunitario**. p. 19.

¹⁵⁸ As despesas da Comunidade se dividem em gastos obrigatórios e não-obrigatórios. Os gastos obrigatórios são aqueles previstos diretamente nos tratados ou nos atos decididos pelo Conselho e representam cerca de 75% do orçamento comunitário. Os gastos não-obrigatórios são as restantes e incluem despesas com fundo de caráter social e fundos para o desenvolvimento regional. THORSTENSEN, Vera. Op. cit., p. 60.

censura sobre a Comissão e de recursos junto ao Tribunal de Justiça¹⁵⁹.

A evolução dessa instituição supranacional não se encerrou no procedimento de sua competência. A escolha dos seus representantes passou por reformulações. Antes, a escolha era designada pela vontade exclusiva dos Parlamentos nacionais. A partir de 1979, foi adotada a forma de eleições diretas. As novas regras determinavam que cada Estado poderia adotar uma forma de escolha, sendo que a maioria deles adota o sistema proporcional, com exceção da Grã-Bretanha que segue o sistema majoritário¹⁶⁰. O Parlamento Europeu é representado por delegados, conhecidos também como eurodeputados¹⁶¹, que têm prerrogativas e garantias pré-determinadas, privilégios, imunidades e devem observar as chamadas incompatibilidades¹⁶². O mandato dos deputados é estabelecido por um período de cinco anos, sendo permitida a acumulação com mandato parlamentar nacional. Durante o período do mandato, os deputados deverão filiar-se aos partidos políticos existentes dentro do Parlamento¹⁶³, independente de suas nacionalidades¹⁶⁴.

¹⁵⁹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 279.

¹⁶⁰ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito internacional da integração*. p. 230.

¹⁶¹ O número de deputados do Parlamento Europeu oscilou muito. Na primeira eleição, o número de deputados era de 198, já em 1979, o número foi elevado para 518, em dezembro de 1992, devido à adesão alemã, o número elevou-se para 629 deputados. Os deputados eram divididos da seguinte forma: Bélgica: 25 membros, Alemanha: 99 membros, Espanha: 64 membros, Irlanda: 15 membros, Luxemburgo: 6 membros, Portugal: 25 membros, Áustria: 21 membros, Suécia: 22 membros, Dinamarca: 17 membros, Grécia: 25 membros, França: 87 membros, Itália: 87 membros, Holanda: 31 membros, Reino Unido: 81 membros e Finlândia: 17 membros. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 280, no mesmo sentido: **Europa: preguntas y respuestas. Orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea**. p. 81. Ver ainda: ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídica-institucional**. p. 79.

¹⁶² As incompatibilidades referem-se a impossibilidade de acumular o cargo com o de membro do governo do Estado, membro da Comissão, membro do Tribunal de Justiça ou do Tribunal de Contas. In: MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito internacional da integração*. p. 230.

¹⁶³ Os partidos que existem atualmente dentro do Parlamento Europeu são: PPE-DE – Grupo do Partido Popular Europeu e dos Democratas Europeus; PSE – Grupo do Partido Socialista Europeu; ELDR – Grupo do Partido Europeu dos Liberais, Democratas e Reformistas; VERDES/ALE – Grupo dos Verdes / Aliança livre Europa; GUE/NGL – Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/ Esquerda Verde Nórdica; UEN – Grupo da União pela Europa das Nações; EDD – Grupo da Europa Democrática e Diferenças. O PPE-DE é o partido político dominante no Parlamento Europeu. In: **O Parlamento Europeu**. Dados obtidos junto à página eletrônica da Comunidade Europeia, no endereço: <www.europa.eu.int>.

¹⁶⁴ A lista dos filiados é publicada no Diário Oficial da Comunidades Europeias, com o intuito de impedir que uma mesma pessoa se filie em mais de um partido político. Se os deputados não estiverem filiados em um grupo serão considerados não-inscritos. Em 1999, no Parlamento Europeu existiam oito grupos políticos e oito deputados não-inscritos.

O Parlamento Europeu está organizado sob a hierarquia de um presidente¹⁶⁵ e quatorze vice-presidentes, com mandato de dois anos e meio¹⁶⁶. Ao presidente cabem as funções de dirigir essa instituição e seus órgãos, representá-la nas relações internacionais, nos atos administrativos, judiciais e financeiros, exercer funções financeiras estabelecidas pelos Tratados, abrir, suspender ou encerrar sessões, impor as regras estabelecidas pelo regulamento interno, manter a ordem nos debates. Os vice-presidentes têm funções representativas, ou seja, representam o presidente em suas ausências ou impedimentos. Conta, ainda, com um secretário-geral e uma secretaria, responsáveis pela organização administrativa burocrática dessa instituição.

O Parlamento Europeu participa do processo decisório na forma de pareceres ao Conselho da União Européia, mas dependerá de posterior aprovação por maioria absoluta¹⁶⁷. Seu poder deliberativo ocorre na elaboração de atos normativos, porém os mesmos ficam restritos a uma consulta prévia, exigida legalmente¹⁶⁸, do Conselho da União Européia e da Comissão Européia para que os mesmos ditem as disposições legais a serem seguidas. A consulta feita a essa instituição fica restrita a algumas matérias consideradas obrigatórias, como de cidadania, transporte, harmonização de legislações, indústria, entrada e residência de estrangeiros.

¹⁶⁵ Atualmente (dezembro de 2000), o Presidente do Parlamento Europeu é o Sr. Nicolas Fontaine (Portugal).

¹⁶⁶ LÓPES DELETONA, V.T.S. y. La organización parlamentaria: la presidencia. In: GIL-ROBLES GIL-DELEGADO, J.M. (dir). Los Parlamentos de Europa y el parlamento europeo. p. 127-140. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 134 e IGLESIAS CABERO, Manuel. **Fundamentos de derecho comunitario europeo**. p. 59.

¹⁶⁷ Neste caso, o Conselho transmite sua posição diante de uma matéria em discussão ao Parlamento, que terá o prazo de três meses para se manifestar. Se dentro deste prazo não houver nenhuma manifestação, o silêncio é considerado como aprovação. O Parlamento poderá apresentar emendas ou rejeitar atos aprovados pelo Conselho e submetidos ao seu parecer. Caracteriza sua função como consultiva simples, porque emite seus pareceres somente após a solicitação prévia do Conselho.

¹⁶⁸ A consulta prévia feita ao Parlamento Europeu sob o tema em discussão é uma exigência do trâmite legal, considerada obrigatória, se o procedimento não for observado há possibilidade de interposição de um recurso visando anular o ato, pois a falta do parecer do Parlamento Europeu caracteriza um vício de forma do ato comunitário, anulável a qualquer momento.

Essa instituição têm a responsabilidade de controle político sobre a atuação executiva da Comissão Europeia, e o realiza através de procedimento específico¹⁶⁹. Responde, ainda, pela fiscalização e aprovação das medidas legislativas que o Conselho da União Europeia adotar, ficando vinculadas a uma prévia consulta.

O Defensor do Povo¹⁷⁰, figura vinculada ao Parlamento Europeu, tem a faculdade de receber as reclamações dos cidadãos e das pessoas jurídicas domiciliadas na União Europeia, sobre a má administração das instituições e dos órgãos comunitários, com exclusão do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias¹⁷¹. É nomeado por esta instituição, no início de cada legislatura, por um período de cinco anos, podendo ser renovado. O presidente do Parlamento Europeu poderá, ainda, dentro das atribuições de seu regulamento interno, constituir uma Comissão de Investigação Parlamentar que será responsável pela investigação de tais denúncias, vinculadas sempre à aplicação do direito comunitário. Tal investigação poderá focalizar as atividades das instituições e de seus órgãos na Comunidade, averiguando a má distribuição dos créditos e financiamentos nos órgãos comunitários, sendo distinta daquela intentada pelo defensor do povo¹⁷².

O Parlamento Europeu é responsável pela aprovação direta do orçamento da Comunidade e também pela proposta do Conselho da União Europeia, encarregar

¹⁶⁹ O procedimento para o controle do poder político da Comissão feito pelo Parlamento é denominado de Moção de Censura, devendo ser apresentada por escrito com sua devida motivação, sendo após ser distribuída, feito o comunicado à Comissão. São feitos debates sobre o problema político questionado e após serão remetidos os resultados para os Presidentes da Comissão e do Conselho. Conforme procedimento específico inserido no art. 34, do Regulamento Interno do Parlamento Europeu. O controle político também é realizado através da interpelação oral ou escrita, aos membros do Conselho e da Comissão. Segundo Emil Noël, citado por RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 284, em 1992, haviam 3.051 perguntas escritas à Comissão e 338 ao Conselho. No mesmo sentido, ROBLEDO, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNEZ, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. **Derecho social comunitario**. p. 31.

¹⁷⁰ Ver: art. 138, E, do TCE e art. 200, do TCECA e 107 e 107, D, do TCECA. O defensor do povo da União Europeia não se constitui uma instituição comunitária, nem apresenta-se independente no âmbito de suas funções as quais são controladas pelo Parlamento Europeu, sendo responsável por receber as reclamações relativas aos casos de má administração. É responsável por zelar pelo bom funcionamento administrativo das instituições, por um período de cinco anos, podendo ser renovado. OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processo de integração e mutação**. p. 142.

¹⁷¹ HUARTE, Astarloa, IGNACIO, Mendiocoa. El Estatuto del defensor del pueblo, In: El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea. p. 157. Citado por RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 282.

¹⁷² RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 281.

oficialmente a Comissão de executá-lo¹⁷³. Essa instituição comunitária deverá ser consultada em caso de proposta para modificar ou revisar os Tratados constitutivos da União Européia, tendo competência para modificar as disposições sobre esta matéria, através de procedimento específico¹⁷⁴. Conforme RUSSO CANTERO, *o Parlamento possui ainda uma função importante, ou seja, a faculdade legislativa na matéria de pressupostos*¹⁷⁵.

O Parlamento Europeu poderá transformar-se num importante foro de debates políticos, mas deverá utilizar suas prerrogativas para interrogar a Comissão Européia e o Conselho da União Européia, nos assuntos referente às relações de comércio internacional que envolvam a União Européia¹⁷⁶. Quando os deputados atuam no foro de opiniões, não podem receber instruções de seus governos, pois devem atuar e decidir com total independência, desvinculados também dos mandos dos Parlamentos nacionais. Desta forma, têm verdadeiro poder de veto em algumas matérias, denominado de poder de co-decisão¹⁷⁷.

2.2.2. O Conselho da União Européia

O antigo Conselho de Ministro passou a ser denominado de Conselho da União Européia¹⁷⁸ a partir da decisão do Conselho de 8 de novembro de 1993, correspondendo a uma instituição comunitária supranacional com poderes de decisão política, representando o interesse dos Estados-membros, bem como o de seus governos. No início do processo, cada

¹⁷³ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 146. No mesmo sentido: ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Européia: estrutura jurídica-institucional**. p. 137.

¹⁷⁴ Primeiramente a Comissão ou qualquer Estado-membro deverá apresentar a proposta de modificação do tratado originário ao Conselho. O Conselho poderá aprová-lo por unanimidade de seus membros e neste caso o encaminhará juntamente com sua aprovação para uma consulta prévia do Parlamento. Se aprovado pelo Parlamento, deverá ser também aprovado e ratificado por todos os Estados-membros, passando a vigor as novas regras no âmbito da comunidade. Quando a matéria de aprovação de modificações nos Tratados se referir à modificações institucionais do âmbito monetário, deverá também ser previamente consultado e avaliado pelo Banco Central Europeu, que aprovará ou não a proposta de revisão encaminhada pela Comissão.

¹⁷⁵ Essa função se caracteriza na possibilidade do Parlamento em poder sancionar alguns pressupostos da seguinte forma: a Comissão elabora um projeto de pressupostos e envia ao Conselho, que poderá aprová-lo ou não. O Conselho aprovando o projeto remete ao Parlamento, que poderá aprová-lo ou propor emendas, e neste caso deverá ser novamente enviada ao Conselho para avaliar se aceita ou não as modificações introduzidas. Se aceitar é remetida novamente ao Parlamento que deverá aprová-lo através de maioria qualificada de seus membros. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 285.

¹⁷⁶ IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 56-7.

¹⁷⁷ O procedimento de co-decisão foi introduzido pelo Tratado da União Européia, no art. 189, B do TCE.

¹⁷⁸ Ver: arts. 145 a 154, do Tratado de Maastricht.

Comunidade tinha o seu Conselho: o Conselho Especial dos Ministros da CECA, o Conselho da CEE e o Conselho do EURATON, vindo a ser fundidos esses três Conselhos num único Conselho, a partir do Tratado de Fusão dos Executivos, também conhecido como Tratado de Bruxelas, em 1965.

Além de constituir um importante foro de discussão política entre os quinze Estados-membros, o Conselho da União Européia exerce também poder legislativo, aprovando, modificando ou rechaçando as propostas da Comissão Européia, ditando regulamentos, diretivas, decisões, pareceres, emanando decisões, na forma determinada pelos Tratados¹⁷⁹. Suas competências estão divididas no âmbito legislativo, executivo, de coordenação e de relações externas, constituindo-se como órgão de decisão da União Européia¹⁸⁰.

As decisões tomadas por essa instituição têm aplicabilidade direta, dependendo apenas do cumprimento da determinação legal da sua formalização. Segundo RUSSO CANTERO, *o Conselho é o principal centro de decisão da União Européia, constituindo-se uma instância comunitária suprema*¹⁸¹.

O Conselho da União Européia é composto por um representante de cada Estado-membro, normalmente Ministros e Secretários. São responsáveis por representar os Estados-membros e seguem a orientação ditada por esses Estados como de seus governos. Entretanto, trata-se de um órgão comunitário autônomo e independente dos Estados-membros que representam¹⁸².

¹⁷⁹ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 143.

¹⁸⁰ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 147.

¹⁸¹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 287.

¹⁸² OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 143.

A presidência é exercida¹⁸³ sucessivamente por cada Estado-membro durante seis meses¹⁸⁴, num mecanismo de rotação entre os Estados-membros, seguindo a ordem alfabética dos nomes em ordem determinada pelo idioma oficial¹⁸⁵. O Conselho da União Européia tem sede em Bruxelas, geralmente reunindo-se uma vez por mês, ou de acordo com a convocação do presidente, por iniciativa dele ou de outro membro da Comissão Européia¹⁸⁶, após consulta aos membros. Essa instituição mantém reuniões freqüentes com a participação da Comissão, que não são públicas, geralmente mensais, mas que podem ser deliberadas contrariamente a partir de votação unânime dos membros.

As decisões do Conselho da União Européia¹⁸⁷ são obtidas por maioria simples dos membros, unanimidade e maioria qualificada. As decisões obtidas por maioria simples¹⁸⁸ são aplicadas nos assuntos técnicos e procedimentais, as decisões unâнимes¹⁸⁹ garantem a independência de cada Estado-membro, reforçando a defesa do interesse comunitário. As

¹⁸³ Atualmente, segundo semestre de 2000, a presidência do Conselho da União Européia esta sendo exercida pela França e, no primeiro semestre de 2001, será presidida pela Suécia.

¹⁸⁴ Vide: art. 146, do Tratado de Maastricht. (TCE). **Europa: preguntas y respuestas. Orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Européa.** p. 60.

¹⁸⁵ No primeiro ciclo a ordem ficou estabelecida da seguinte maneira: Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido e Portugal. Ver art. 11, do Ato de Adesão da Espanha e Portugal. A partir da adesão da Áustria, Finlândia e Suécia foi adotada outra forma, ficando estabelecido que durante o primeiro semestre de 1995, a presidência seria exercida pela França e o segundo semestre desse ano pela Espanha, sendo que nos anos seguintes seria por rotação, obedecendo à seguinte ordem: Itália, Irlanda, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido, Áustria, Alemanha, Finlândia, Portugal, França, Suécia, Bélgica, Espanha, Dinamarca e Grécia. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação.** p. 245-246.

¹⁸⁶ Vide: art. 147, do Tratado de Maastricht.

¹⁸⁷ Vide: art. 148, do TCE.

¹⁸⁸ A decisão por maioria simples do Conselho da União Européia é adotada nos seguintes casos: a) na organização da secretaria geral; b) na adoção do regulamento interno; c) no pedido feito por esta instituição à Comissão Européia para que esta efetue estudos em determinadas matérias específicas e remeta propostas; d) na adoção de estatutos dos Comitês previstos nos Tratados; e) na fixação de limites e condições para que a Comissão Européia receba informações e proceda as comprovações necessárias para realização de suas funções e nos ditames relativos às reuniões de conferências intergovernamentais para revisão dos tratados comunitários. Ver: RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 289-290.

¹⁸⁹ O princípio da unanimidade está citado no Compromisso de Luxemburgo de 1966, que representa um acordo que permite suspender a aplicação de voto por maioria qualificada quando um Estado-membro alegar interesse vital. Ver: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação.** p. 147. Os casos que requerem unanimidade são os seguintes: direito de circulação e residência, direito de voto nas sessões do Parlamento Europeu, direitos adicionais de cidadania, ajuda para importar matéria-prima, decisões sobre o transporte que podem afetar o nível de algumas regiões, harmonização das legislações em matéria de impostos sobre o nível dos negócios, sobre consumo específico e outros impostos indiretos para garantir o mercado comum, ajuda financeira comunitária a um Estado-membro nos casos de dificuldades ocasionadas por acontecimentos excepcionais, déficit público excessivo, modificação do número de membros da Comissão da União Européia, solicitação do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias para aumentar o número de juízes do Tribunal, acordos internacionais que estabeleçam direitos e obrigações, ações para lograr os objetivos da Comunidade para a qual o Tratado tenha previsto poderes de ações específicas. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 294-295.

decisões por maioria qualificada¹⁹⁰ representam um mecanismo de democracia, oportunizando aos Estados menores o mesmo direito que os Estados maiores.

O critério de divisão de votos¹⁹¹, após a adesão da Áustria, Finlândia e Noruega, em 1995, foi duramente questionado, sendo que, em 1994, através do chamado Compromisso de Ioanina, foi eliminada a modalidade do caráter populacional para determinar o número de votos de cada Estado-membro, fixando nova forma, o número de votos entre vinte e três e vinte e seis para a maioria qualificada e sessenta e oito votos para bloquear uma decisão do Conselho de Ministros¹⁹².

O Conselho da União Européia dispõe ainda de uma secretaria geral¹⁹³ e um Comitê de Representantes Permanentes (COREPER)¹⁹⁴. A secretaria é assessorada por um secretário geral, que se constitui num verdadeiro órgão auxiliar dessa instituição, sendo responsável por todas as tarefas de apoio e assistência necessárias e imprescindíveis ao seu bom funcionamento. O secretário-geral é nomeado por unanimidade pelos membros da

¹⁹⁰ A decisão por maioria qualificada é utilizada em ações que proíbem a discriminação por razão de nacionalidade, condições necessárias para assegurar o processo equilibrado em conjunto com setores considerados para realização do mercado interior, modificação quanto a tarifas alfandegárias comuns, normas sobre os produtos agrícolas, medidas necessárias para garantir a livre circulação dos trabalhadores, medidas que visem a suprimir restrições da liberdade de estabelecimentos, regime especial para estrangeiros, reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos, para as atividades não assalariadas, movimento de capitais de outros países, livre prestação de serviços, salvaguardas ao movimento de capitais com prazo maior de seis meses, medidas de urgência para política exterior e seguridade comum, em relação aos movimentos de capitais de terceiros países, política comum de transporte, decisões para navegação marítima e aérea, orientações gerais para a política econômica dos Estados-membros, ajuda financeira aos Estados-membros em caso de catástrofes naturais, política comercial comum, proteção consumidores, medidas relativas ao meio ambiente, cooperação de desenvolvimento, entre outras. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 291-293.

¹⁹¹ Após a ampliação da Áustria, Finlândia e Noruega, em 1995, a maioria de votos foi fixada em 87, onde cada Estado possui um número de votos. Cada Estado tem um peso determinado para seu voto: Alemanha, França, Itália e Reino Unido, 10 votos cada um; Espanha, 8 votos; Bélgica, Grécia, Países Baixos e Portugal, 5 votos cada um, Áustria e Suécia, 4 votos cada um; Dinamarca, Finlândia e Irlanda, 3 votos cada um; Luxemburgo, 2 votos; totalizando 87 votos. Vide MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 234, no mesmo sentido ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 68-71.

¹⁹² OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 148.

¹⁹³ A secretaria geral é responsável pelas seguintes funções: preparar o material das reuniões, distribuir os informes, manter-se interinamente à disposição da presidência, conservar os arquivos e as atas, produzir e traduzir os documentos em outros idiomas oficiais da Comunidade.

¹⁹⁴ O Comitê de Representantes Permanentes (COREPER) foi criado pelo Conselho dos Ministros em 25 de janeiro de 1958. *Suas funções e atribuições estão previstas no art. 151.1 do TCE. Esse órgão é composto por embaixadores dos Estados-membros, integrados por membros do corpo diplomático de cada Estado e de seus funcionários nacionais, vinculado em Bruxelas, projeta esse órgão o caráter dual do Conselho, uma vez que as representações permanentes constituem missões diplomáticas criadas por ato unilateral de cada Estado e não por iniciativa do Conselho, do qual é importante órgão auxiliar.* OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 150. No mesmo sentido ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 69. Sobre a composição e funções do COREPER ver: ROBLEDO, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNES, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. Op. cit., p. 29-30.

instituição, possui um gabinete próprio e presta serviços jurídicos em defesa frente aos órgãos comunitários. O Conselho da União Européia conta, ainda, com quatro comitês auxiliares: o Comitê Político¹⁹⁵, o Comitê de Coordenação¹⁹⁶, o Comitê Monetário¹⁹⁷ e o Comitê Econômico Financeiro¹⁹⁸.

Constitui o Conselho da União Européia o órgão responsável pela criação das normas comunitárias, porque pode ditar regras diretamente aplicáveis no âmbito da integração e que são tidas como obrigatórias não somente para os Estados-membros, mas também para o cidadão da Comunidade Européia. Em alguns casos existe a competência legislativa determinando que o Parlamento Europeu deverá se manifestar sobre a decisão proferida pelo Conselho. Neste caso, ocorre o procedimento de co-decisão, vindo a ser válida a norma após a aprovação deste órgão, que poderá propor emendas¹⁹⁹.

A crítica severa aos poderes monopolizados pelo Conselho da União Européia foram atenuadas a partir da modificação das tomadas de decisão feita pelo Tratado da União Européia, quando passou esse órgão comunitário a decidir juntamente com o Parlamento Europeu.

2.2.3. A Comissão Européia

A Comissão Européia²⁰⁰ é o órgão executivo por excelência da União Européia, com poderes de gestão e de execução do orçamento da União Européia, cumprindo

¹⁹⁵ Ver: art. J.8.5, do TUE. O Comitê Político foi criado em 1970, cabendo aos integrantes (diretores políticos do Ministério das Relações Exteriores), a responsabilidade sobre a política externa e a segurança comum). OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 151.

¹⁹⁶ Ver: art. J.4.1., do TUE e art. K.1, do TCE. O Comitê de Coordenação é responsável pela emissão de pareceres dirigidos à preparação dos trabalhos do Conselho sobre assunto de política interior e de justiça. É composto por altos funcionários dos Estados-membros. OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 151.

¹⁹⁷ Art. 109, C.1., do TUE. O Comitê Monetário é composto pelos diretores do tesouro, tendo como função básica preparar os trabalhos dos Conselhos de Ministros de assuntos econômicos e financeiros. Idem, ibidem.

¹⁹⁸ Art. 109, C.2., do TCE. O Comitê Econômico e Financeiro será responsável por substituir o Comitê Monetário quando a União Européia atingir a terceira fase de união econômica monetária, quando serão responsáveis pela função os Estados-membros, a Comissão e o Banco Central Europeu. Idem, ibidem.

¹⁹⁹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 288.

²⁰⁰ Ver: arts. 155 a 163, do TUE.

representá-la com forças supranacionais frente aos interesses dos Estados-membros²⁰¹. Foi constituída pela CECA, com a denominação de Alta Autoridade e, posteriormente, através dos Tratados de Roma, que instituíram a CEE e a CEEA, passou a ser denominada de Comissão Europeia. Em 1965, com o Tratado de Bruxelas ou também denominado de Tratado de Fusão dos Executivos, as três Comissões foram unificadas, passando a existir uma única Comissão com poderes supranacionais, comum às três Comunidades.

Segundo ALMEIDA, *a Comissão é um órgão técnico de vital importância na engrenagem comunitária, é responsável por velar e assegurar a aplicação e o cumprimento dos Tratados, sendo um verdadeiro guardião, também das normas comunitárias, devendo elaborar projetos normativos e impulsionar o conjunto das políticas comunitárias, constituindo o centro de poder político da União Europeia*²⁰².

As reuniões da Comissão Europeia ocorrem uma vez por semana. Suas sessões não são públicas. Os comissários devem ser pessoas de prestígio e alta reputação, não podendo estar vinculados a nenhum governo ou organismo²⁰³, entidades públicas ou privadas, devendo privilegiar e garantir o interesse da Comunidade e não aqueles de suas nacionalidades, abstendo-se de ações incompatíveis com a função durante o período de seus mandatos.

O Conselho Europeu é responsável pela designação do presidente, cuja indicação deverá ser submetida ao Parlamento Europeu, para um mandato de dois anos. O presidente²⁰⁴ dessa instituição não tem poder de liderança política, tampouco controla as agendas das reuniões, apenas mantém sua presença pessoal no Conselho Europeu,

²⁰¹ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 136.

²⁰² ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 74-5. Neste sentido: **Europa: preguntas y respuestas. Orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea**. p. 62, em especial ver: BORCHARDT, Klaus Dieter. Op. cit., p. 26-27.

²⁰³ Art. 157, do TEC, modificado pelo Tratado de Maastricht.

²⁰⁴ O atual presidente da Comissão Europeia é Romano Prodi, que pretende fazer uma modificação na atual Comissão, propondo em seu projeto discursivo "*Configurar uma nova Europa*". In: página eletrônica da União Europeia, disponível em: <www.europa.eu>.

representando a União Européia nas atividades realizadas no exterior. Os demais membros, ou seja, os comissários, em número de vinte²⁰⁵, são designados para um mandato de cinco anos, podendo ser reconduzidos após o prazo. A designação dos membros é realizada de comum acordo pelos Estados-Partes após haver consulta ao Parlamento Europeu, sendo indicadas pessoas de competência geral e que ofereçam plena garantia de independência²⁰⁶. O Conselho da União Européia, por decisão unânime de seus membros, pode alterar o número de membros da Comissão da União Européia.

Os membros que compõem a Comissão Européia poderão ser destituídos totalmente do cargo, após a votação obtida pela maioria, dois terços dos votos, do Parlamento Europeu, motivados por uma moção de censura. Se um Estado-membro violar disposição de um dos Tratados, a Comissão poderá levá-lo como infrator ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias²⁰⁷.

A Comissão Européia é composta por um secretariado, administrado por um secretário geral, que tem por objetivo assistir o presidente no preparo dos trabalhos e reuniões, pelos gabinetes de cada comissário e pelos grupos de trabalhos. Os serviços administrativos são divididos em vinte e três direções gerais²⁰⁸, sendo que a maior parte das atividades desta instituição são executadas em sua sede de Bruxelas. Algumas atividades se concentram em Luxemburgo. Compete, ainda à Comissão Européia criar comitês nas diferentes áreas de trabalho, para auxiliar no desenvolvimento dos trabalhos.

Cabe à Comissão Européia a obrigação de intervir como um órgão imparcial frente a qualquer irregularidade, procedendo a investigações que, em última instância, poderá

²⁰⁵ Antes da adesão da Áustria, Suécia e Finlândia, os comissários eram em número de dezessete.

²⁰⁶ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Européia: estrutura jurídica-institucional**. p. 74.

²⁰⁷ ROBLEDO, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNES, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. Op. cit., p. 23.

²⁰⁸ Relações econômicas exteriores; relações políticas exteriores; assuntos econômicos e financeiros, indústria, concorrência; emprego, relações industriais e assuntos sociais; agricultura; transporte; desenvolvimento; pessoal e administração; pesca; energia; orçamento; mercado interior e serviços financeiros, pesca, entre outros. MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 238. No mesmo sentido OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 158.

ser decididas no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias²⁰⁹. Possui responsabilidade pela aplicação das disposições dos Tratados, bem como dos demais instrumentos deles decorrentes. A Comissão Europeia deverá formular recomendações ou pareceres sobre matérias dos Tratados, quando solicitado ou considerado necessário por essa instituição, possuindo um poder de decisão próprio, exercendo as competências atribuídas pelo Conselho da União Europeia²¹⁰.

A Comissão deverá zelar pela aplicação do direito comunitário e dos Tratados da União Europeia, por isso é denominada de guardiã dos tratados²¹¹, sendo-lhes permitida a iniciativa²¹² de procedimento administrativo para verificar a violação dos Tratados pelos Estados-membros. A Comissão Europeia, na maioria das vezes, denuncia a infração, interpondo sanção ao Estado-membro infrator.

As principais funções da Comissão Europeia são: administrar os fundos e programas comunitários; velar pelos princípios e regras do mercado comum; estabelecer alguns pressupostos e negociar acordos internacionais. As funções da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia se assemelham em certos âmbitos, porém seu distanciamento ocorre no sentido de que cabe ao Conselho da União Europeia a função de fixar políticas e à Comissão Europeia, a função de controle²¹³. A Comissão Europeia também possui função de mediação, ou seja, expor considerações aos Estados-membros com a finalidade de facilitar o consenso de pontos divergentes em negociações comunitárias.

²⁰⁹ Frente a uma infração de normas comunitárias, a Comissão, após comprovada a infração, determinará um prazo de dois meses para o Estado-membro infrator apresentar sua defesa. A Comissão emite seu ditame, determinando ao Estado-membro regularizar sua infração. Se o Estado-membro infrator não cumprir a decisão, a Comissão poderá recorrer ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que decidirá através de procedimento específico a fim de sanar a irregularidade. Esse procedimento é muito utilizado na União Europeia, e conforme Emile Noël, citado por RUSSO CANTERO, em 1992, quando a Comissão iniciou tal procedimento, julgou 1.210 casos, emitiu 248 ditames motivados e levou 64 recursos ao Tribunal de Justiça. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 298.

²¹⁰ Ver: art. 155, do TCE.

²¹¹ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídica-institucional**. p. 75.

²¹² Ver: art. 88, do TCECA.

²¹³ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 297. No mesmo sentido, ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídica-institucional**. p. 75 e OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processo de integração e mutação**. p. 163-164.

Cabe também a essa instituição supranacional a administração de fundos, gerindo verdadeiro poder de coesão, onde estes fundos colaboram diretamente para alcançar a coesão econômica e social da Comunidade e que são os seguintes: a) Fundo Social Europeu, com dedicação exclusiva ao desenvolvimento profissional dos trabalhadores; b) Fundo Europeu de Orientação e de Garantia, responsável pela modernização das estruturas agrárias e o desenvolvimento das zonas rurais; c) Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, destinando-se ajudar a corrigir os desequilíbrios regionais; d) Fundo de Coesão, responsável por realizar projetos sobre o meio ambiente, infra-estrutura de transportes e comunicações; e) Fundo Europeu de Desenvolvimento, responsável pelo desenvolvimento da Comunidade, f) Fundo Europeu de Cooperação Monetária, em diversas finalidades financeiras²¹⁴.

2.3. Estrutura Jurídica

A estrutura jurídica da União Européia advém do seu peculiar direito comunitário formado através de normas comuns, que convivem harmonicamente com as normas jurídicas dos Estados-membros. Possui fontes originárias e derivadas, ambas escritas, como qualquer outra ordem jurídica, porém, constituindo-se como um sistema *sui generis* dos processos de integração.

2.3.1. Direito Comunitário

A regulamentação da União Européia se efetiva a partir da construção de regras próprias, que compõe um ordenamento jurídico singular. A construção desse direito decorre da evolução dinâmica das Comunidades Européias, surgindo a necessidade de legalizar tais mudanças. A busca pela integração européia e convivência pacífica entre os cidadãos foi também responsável pela criação de novas regras jurídicas que disciplinam a existência comum dos integrantes dessas coletividades comunitárias.

²¹⁴ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit. p. 297.

A criação desse novo sistema jurídico comunitário – o direito comunitário – surgiu juntamente com a adoção do instituto de supranacionalidade, tendo seu marco inicial junto ao Tratado de Paris, de 1951. Segundo RUSSO CANTERO, *essa nova dimensão jurídica foi tutelada por um flamante direito comunitário*²¹⁵.

O direito comunitário foi criado para regulamentar uma comunidade composta por multiplicidade de atos legislativos próprios, onde há a prevalência dele sobre as legislações internas de cada país componente desse um processo *sui generis* de integração.

PERREIRA NETO enfatiza que *os Estados-membros da União Européia limitaram uma parte considerável dos seus poderes legislativos soberanos, criando um novo sistema jurídico independente que os vincula, tal como a seus cidadãos*²¹⁶. Pressupõe o direito comunitário, a convivência harmônica com a presença de vários ordenamentos jurídicos, fato que poderá ocasionar choques de interesses e discussões acerca de quais objetivos devem ser considerados primordiais.

A ordem jurídica comunitária européia convive com os quinze ordenamentos jurídicos dos Estados-membros do processo de integração europeu, preponderando sempre a considerável supremacia do comunitário frente aos demais ordenamentos.

IGLESIAS CABERO enfatiza que *o direito comunitário se refere ao direito constitucional da Comunidade Européia, no referente a sua estrutura, organização e funcionamento, assim como da competência das distintas instituições comunitárias*²¹⁷. Os Tratados da União Européia apresentam dois objetivos: o primeiro, de criar instituições comunitárias com órgãos responsáveis de colocar em prática os objetivos dos Estados-membros e o segundo, de implantar um ordenamento jurídico peculiar e privativo da

²¹⁵ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 220.

²¹⁶ PEREIRA NETO, Mario. **Direito, política, economia das Comunidades Européias**. p. 79.

²¹⁷ IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 139.

Comunidade, integrado por um corpo de normas de obrigatória observância pelos Estados-membros, instituições e particulares²¹⁸.

Assim, pode-se conceituar o direito comunitário, como sendo o conjunto de regras jurídicas supremas, que disciplinam uma comunidade integrada, e que convivem harmonicamente com os demais ordenamentos jurídicos específicos dos Estados-membros. Para ISAAC, *é um conjunto organizado e estruturado de normas jurídicas, possuindo as suas próprias fontes, dotadas de órgãos e processos aptos a emití-las, a interpretá-las, assim como fazer constar, sendo caso disso, as suas violações*²¹⁹.

Para CASELLA, *o direito comunitário é o estudo dos tratados constitutivos da Comunidade Européia, bem como a evolução jurídica resultante da regulamentação de carácter derivado, combinada com a aplicação jurisprudencial progressiva dos dispositivos desses mesmos tratados*²²⁰.

O estudo de RUSSO CANTERO se reponta às diferenças entre o direito comunitário, o direito da integração e o direito internacional, para uma melhor compreensão do assunto. Para esse autor, o direito comunitário busca a sistematização das normas emanadas de órgãos supranacionais, tendo aplicação imediata e prevalente dentro do território dos Estados-membros. O direito da integração, por sua vez, corresponde ao procedimento utilizado por órgãos intergovernamentais para buscar uma efetivação de um direito comunitário. O primeiro sintetiza um processo avançado, enquanto que o segundo corresponde a uma tentativa de conclusão deste processo. Finalmente, o direito internacional normatiza o comprometimento dos Estados, devendo estar sempre atento às modificações das relações internacionais, pois poderá deparar-se com derivações inusitadas desse processo. O direito internacional, ao regulamentar as questões entre Estados soberanos, deverá ficar a par

²¹⁸ Idem, ibidem.

²¹⁹ ISAAC, Guy, citado por STELZER, Joana. Op. cit., p. 94.

²²⁰ CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. p. 248-249.

de um processo de limitação de soberania em benefício de um ordenamento jurídico, político e econômico comum entre vários Estados-membros.

Considerando a supremacia do direito comunitário²²¹ conclui-se que, na possibilidade de um choque de regras jurídicas, prevalecerão sempre as normas comunitárias frente às nacionais, pois se assim não fosse, qualquer ordenamento jurídico interno poderia acabar com o processo de integração iniciado há décadas.

Os Tratados responsáveis pela criação, estruturação e desenvolvimento do processo de integração europeia, criaram instituições comunitárias como órgãos responsáveis pela consolidação de objetivos comuns e também pela implantação de um ordenamento jurídico privativo das Comunidades, considerados obrigatórios aos Estados-membros, suas instituições, organismos e particulares²²².

a) Características Principais

O direito comunitário apresenta características próprias, ou seja, exclusivas: aplicação imediata do direito comunitário, prevalência sobre o direito nacional e efeito direto sobre os cidadãos. A primeira corresponde à aplicação imediata do direito comunitário nos territórios dos Estados-membros. Caracteriza-se por ser ato legislativo, portanto, não necessita ser incorporado ao direito nacional através de um ato posterior do órgão legislativo interno dos Estados²²³.

O direito comunitário, nas áreas de sua competência, tem prevalência sobre o direito nacional. Nesse caso, pode ocorrer contradição entre uma norma nacional e uma norma comunitária. Dessa forma, não há como poder sustentar a equiparação valorativa entre as

²²¹ A Corte de Justiça Comunitária reconheceu expressamente o princípio do primado do direito comunitário sobre o nacional, fazendo-o contra o parecer de alguns Estados-membros e a Corte de Justiça de Luxemburgo reconheceu a transferência de forma definitiva de certos direitos soberanos dos Estados-membros em favor da Comunidade, sem possibilidade de desistirem unilateralmente desta decisão. PEREIRA NETO, Mario. Op. cit., p. 83.

²²² IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 139.

²²³ RUIZ DÍAS LABRANO, Roberto. Op. cit., p. 70.

normas, devendo-se observar aquela que tem maior prevalência sobre a outra. Esses conflitos são resolvidos a partir da prevalência ou superioridade hierárquica do direito comunitário sobre o direito nacional. Se não houvesse essa prevalência seria impossível conseguir uma homogeneidade de aplicação do direito sobre os Estados-membros²²⁴.

Outra característica é aquela em que o direito nacional é aplicado em consonância com o direito comunitário. Os dois ordenamentos jurídicos são aplicados simultaneamente e válidos na Comunidade Européia, dentro de suas áreas de atuação e competência. Existem quinze ordenamentos jurídicos que ficam subordinados às regras do direito comunitário, o qual rege toda a Comunidade Européia.

Seu efeito direto, ou seja, os cidadão protegidos por este direito têm o poder de invocar diretamente o direito comunitário, quando suas disposições estiverem em vigor. Não há normas explícitas sobre o ordenamento de aplicação imediata e do efeito direto do direito comunitário, pois este é um caráter próprio do sistema jurídico supranacional e de suas normas²²⁵.

IGLESIAS CABERO faz as seguintes considerações sobre as principais características do direito comunitário: a) a autonomia, pois é considerado um ordenamento jurídico autônomo, distinto do direito internacional e do direito autônomo dos Estados-membros; b) a unidade, uma vez que o ordenamento jurídico comunitário se apresenta como uma unidade econômica e orgânica, ou ainda como uma unidade funcional, para haver promulgação das normas do direito derivado pelo Conselho da União Européia ou pela Comissão Européia, devendo cada Estado adotar medidas para sua execução, conclusão de acordo internacional, interpretação das normas pelo próprio Tribunal de Justiça das

²²⁴ Idem. p. 74-75.

²²⁵ Esta regra também já faz parte da jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Européia, que reconheceu a aplicação imediata e o efeito direto das normas comunitárias. Sua primeira jurisprudência ocorreu numa ação que envolvia a empresa holandesa Van Gend & Loos. Idem. p. 70-71.

Comunidades Européias; c) a complexidade, o ordenamento jurídico europeu oferece uma grande complexidade, não somente pela diversidade de fontes, mas também porque distingue em suas variedades de direitos, como o primário ou originário e o derivado²²⁶.

Observa ainda IGLESIAS CABERO *que os princípios norteadores do ordenamento jurídico comunitário em relação ao direito interno, são a aplicabilidade imediata e a supremacia do direito comunitário*²²⁷.

A partir da análise destes elementos chega-se à conclusão de que este processo de integração necessita de um órgão próprio, diretamente responsável pela aplicação desta nova forma de direito, ou seja, um órgão com poderes supranacionais, um Tribunal de Justiça que possa aplicar as regras a todos os Estados-membros, uma vez que para tanto existem dois ordenamentos jurídicos distintos e com aplicação simultânea: um tem prevalência sobre o outro, devendo sempre ser observada a harmonização entre os dois ordenamentos e que deverão ser aplicados de maneira coerente. Essas características próprias do direito comunitário construído na Europa, foram responsáveis pela cristalização do processo de integração econômica proposta por Jean Monnet, construído a partir de experiências próprias e únicas, servindo, atualmente, de exemplo para as demais tentativas de integração no mundo.

b) Fontes do Originárias e Derivadas

Atualmente, um dos maiores objetivos da integração europeia é buscar uma maior harmonização entre as múltiplas legislações internas de cada Estado-membro, para alcançar, assim, uma integração mais ampla e possibilitar atingir os objetivos elencados nos Tratados constitutivos da União Européia.

Para RUSSO CANTERO, *o direito comunitário apresenta-se com características próprias, que o distingue dos demais ramos de direito*²²⁸. Portanto, o direito

²²⁶ IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 159-160.

²²⁷ Idem. p. 161-192.

²²⁸ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 226.

comunitário se apresenta como direito autônomo e com aplicabilidade imediata nos Estados-membros, com força coercitiva e executória no ordenamento jurídico interno dos países-membros. É um direito subjetivo, pois suas decisões atingem as pessoas e não somente as coisas, tendo como característica essencial a hierarquia superior às normas de direito interno dos países-membros. O direito comunitário é responsável por criar uma estrutura supranacional, exercendo verdadeiro poder constituinte, sendo integrado pelos Tratados originários e por uma série de instrumentos jurídicos derivados²²⁹.

O termo “fonte” possui conotação dupla quando se refere especificamente ao direito: no primeiro sentido, significa a razão de ser do direito, a razão de sua criação; no segundo sentido, pressupõe a origem e fundamento desse direito. Nesse aspecto é que se encontram as fontes do direito comunitário.

Dessa forma, as principais fontes do direito comunitário se distinguem em direito originário e direito derivado, formando-se a partir de um processo de integração. O direito originário é formado a partir de fontes primárias, ou seja, dos tratados internacionais celebrados entre os Estados para criar um processo de integração, quer em nível regional, quer em nível setorial. Estes Tratados, além de instituírem a Comunidade, são responsáveis pelas possíveis modificações dentro da estrutura fundamental. O direito originário possui hierarquia superior às demais normas comunitárias, assemelhadas às normas constitucionais internas, porém fazem parte da estrutura de um processo de integração. Na União Européia, o direito originário, também denominado primário, está contido nos três Tratados originários das Comunidades Europeias (CECA, CEE e CEEA), inclusive nos seus anexos, protocolos, aditamentos e alterações posteriores²³⁰.

²²⁹ ROBLEDO, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNES, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. Op. cit., p. 34.

²³⁰ STELZER, Joana. Op. cit., p. 95. Sobre a evolução dos Tratados constitutivos da União Européia, seus avanços, suas modificações ver: IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 141-142.

O direito comunitário derivado é composto pelas denominadas fontes secundárias, constituídas a partir de normas advindas das instituições supranacionais da Comunidade. Essas normas são criadas através do exercício de poderes estabelecidos para o executivo, legislativo e o judiciário, formados dentro do processo de integração. As competências de cada poder são atribuídas através dos procedimentos de cada instituição, sendo também responsáveis pelo funcionamento do respectivo processo de unificação dos Estados europeus. Na União Européia, apesar de o TCECA ter previsto somente três tipos de atos – as decisões, recomendações e pareceres – o TCEE e o TCEEA ampliaram essa gama estrutural ou previram cinco espécies de atos normativos: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres²³¹ a seguir abordados.

1) Segundo STELZER²³², *os regulamentos se apresentam de caráter geral, obrigatório em todos os seus elementos e aplicáveis em todos os Estados-membros*. Possuem grande importância no âmbito das Comunidades Europeias, pois se sobrepõem às legislações nacionais, interferindo após as suas implementações de forma imediata. Constituem-se em verdadeiras leis comunitárias²³³. A caracterização dos regulamentos compreende três aspectos primordiais: o caráter geral, a obrigatoriedade e a aplicabilidade direta.

Os regulamentos aplicam-se em todos os Estados-membros, de forma global, sem destinatários determinados. A Comunidade poderá impor a observância desses diplomas legais a pessoas físicas, jurídicas, entre outros sujeitos de direitos e obrigações, caracterizando sua obrigatoriedade pelo traço de supranacionalidade, impedindo qualquer mudança na redação original. Os regulamentos, após passarem pelos trâmites normais de publicação e

²³¹ Há uma hierarquia referente à importância e à força vinculante no direito comunitário. Nesse aspecto teremos, em ordem decrescente, a seguinte classificação: tratados constitutivos, regulamentos de base, regulamentos de execução, diretivas e decisões. As recomendações e os pareceres não possuem poder vinculante.

²³² Os regulamentos podem apresentar-se sob a forma de regulamento de execução, que compreende os atos de competência do Conselho da União Européia e da Comissão Européia, desenvolvendo medidas necessárias à boa implementação das regras fundamentais contidas nos regulamentos de base, sem contrariá-los. STELZER, Joana. Op. cit., p. 101-111.

²³³ ROBLEDÓ, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNES, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. Op. cit., p. 35.

após ter decorrido o período pré-determinado para sua vigência (*vacatio legis*), entram em vigor em todo o território comunitário, incorporando-se de pleno direito nas legislações nacionais.

2) As diretivas são também normas comunitárias obrigatórias, isto é, são atos que vinculam o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando para as instâncias nacionais a competência referente às formas e aos meios²³⁴. Representa a diretiva, um instrumento privilegiado de harmonização das legislações nacionais, de caráter específico, obrigando somente aos seus destinatários expressamente designados. Desta forma, poderá abranger apenas um ou vários Estados-membros. Estes têm ampla liberdade para escolher o modo de implementação das diretivas, pois apenas são fixados objetivos. Deverá, entretanto, ser respeitado o prazo de sua execução²³⁵.

3) As decisões são obrigatórias em todos os seus elementos e para os destinatários que designarem, constituem-se em atos de caráter particular²³⁶. São inferiores aos regulamentos e às diretivas, pois têm destinatários determinados e finalidade de aplicar as regras dos Tratados a casos particulares e também deliberar sobre as instituições e suas determinadas matérias. São obrigatórias somente aos seus destinatários, que podem ser os Estados-membros, às pessoas jurídicas de direito público e de direito privado e aos indivíduos²³⁷.

4) As recomendações e os pareceres não são vinculativos, vale dizer, não têm natureza vinculante ou obrigatória²³⁸. Normalmente possuem como destinatários os Estados-membros, bem como os particulares. As recomendações se apresentam como um convite para que os destinatários adotem determinadas regras de conduta, tendo por finalidade aconselhar

²³⁴ Idem, p. 36.

²³⁵ THORSTENSEN, Vera. Op. cit., p. 58.

²³⁶ ROBLEDO, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNES, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. Op. cit., p. 37.

²³⁷ STELZER, Joana. Op. cit., p. 108.

²³⁸ ROBLEDO, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNES, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. Op. cit., p. 38.

comportamentos reclamados pelos interesses comunitários, apontando medidas ou soluções. Possuem como destinatários os Estados, as empresas e os indivíduos. Os pareceres refletem a opinião de uma instituição em relação a um assunto que verse sobre determinada matéria, porém não são considerados obrigatórios²³⁹.

O direito derivado e o direito originário, que se formam num processo de integração, são responsáveis por formar um conjunto de regras aplicáveis no ordenamento jurídico comum dos Estados-membros, sendo possível, além deles, considerar uma terceira fonte, o direito complementar²⁴⁰. Este terceiro sustentáculo do direito comunitário, conforme denominação de IGLESIAS CABERO, *consiste num conjunto heterogêneo de fontes dos direito distinguindo-se perfeitamente dos dois grandes tipos de normas, anteriormente abordadas. Compõe-se de leis derivadas surgidas através das relações advindas do direito internacional, em todas as relações da Comunidade com terceiros países ou blocos*²⁴¹.

Os princípios gerais do direito, os princípios regulamentadores dos Tratados, a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias²⁴² e o direito surgido das negociações entre os Estados-membros entre si para aplicação dos Tratados também compõem a gama de relações responsáveis pela criação desse direito complementar inserido nesse processo de integração europeu.

2.3.2. Tribunal de Justiça das Comunidades Européias

As Comunidades Européias não foram as precursoras na criação de um

²³⁹ STELZER, Joana. Op. cit., p. 109-111.

²⁴⁰ A União Européia se destaca em duas formas de relações convencionais com terceiros países: a) os Acordos de Associação, onde a associação se constitui uma forma especial de relação com países terceiros que estipulam, além das disposições de mera política comercial, uma estreita cooperação econômica, conjugada a um apoio de ordem financeira e; b) os Acordos de Cooperação, mais restritos, porém orientado apenas para uma intensa cooperação econômica. In: SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 150.

²⁴¹ IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 140-141 e 151.

²⁴² Na sua atividade de integração das lacunas da lei, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias formou alguns princípios reconhecidos como fontes não escritas, dentre eles, o princípio da legalidade dos atos administrativos (TJCE, 12.11.69, Processo 29/69 (Stauder), Recueil 1969, p. 419 et seq.), o princípio da proporcionalidade (TJCE, 5.7.77, Processo 114/76 (Bela-Mühle), Recueil 1977, p. 1221 et seq.), o princípio da segurança jurídica (TJCE, 18.3.75, Processo 78/74 (Deuka), Recueil 1975, p. 421 et seq.), o princípio da boa-fé (TJCE, 5.12.78, Processo 143/77 (Scholten), Recueil 1979, p. 2037 et seq.), entre outros.

Tribunal de Justiça Internacional. Junto às organizações internacionais, como a Liga das Nações (SDN) e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas (ONU), já existiam órgãos como o Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPJI) e o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ). As Comunidades Européias, contudo, atribuíram ao seu Tribunal uma característica singular, ou seja, a capacidade de atuar no âmbito de todos os Estados envolvidos no processo de integração européia, devido à transferência de parcelas de soberanias dos Estados-membros a um órgão comum, capaz de ditar sentenças obrigatórias para seus membros²⁴³.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias foi criado pelo Tratado de Paris de 1951. Em 1957, os Tratados de Roma, responsáveis pela criação de mais duas Comunidades (CEE e EURATOM), aderiram à hierarquia e competência desse mesmo Tribunal, tendo sua sede estabelecida em Luxemburgo²⁴⁴. O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias tem a característica primordial de ser um órgão com poderes supranacionais e de assegurar o cumprimento do direito comunitário, a aplicação e a interpretação dos Tratados no âmbito delimitado geograficamente pelo processo de integração.

Possui, desta forma, a característica de ser órgão impulsionador do processo integracionista, constituindo-se como verdadeiro Tribunal constitucional²⁴⁵, responsável pela criação de avançada jurisprudência no âmbito da União Européia. Constitui órgão permanente com jurisdição própria e competência exclusiva, possuindo jurisdição contenciosa e consultiva.

²⁴³ MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Del sistema de solución de controversias a la justicia supranacional. In: **Unión Europea y Mercosur: el papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 58.

²⁴⁴ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 239.

²⁴⁵ RODRIGUES IGLESIAS, Gil Carlos. El tribunal de justicia de las Comunidades Europeas. Citado por OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 173. Ver também os arts. 173, 177, 184 e 228, do TCE.

O Tribunal de Justiça da União Européia possui papel imprescindível dentro do processo de integração europeu, tem sido o órgão decisivo na consolidação do direito comunitário, na efetivação do seu poder supranacional e na construção de seus princípios básicos. Com o passar dos anos a credibilidade desse Tribunal aumentou, fazendo com que os novos Tratados atribuíssem gradativamente mais poderes a tal instituição. A partir do Tratado de Maastricht, os Estados-membros da União Européia conferiram nova competência ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, permitindo imposição de multas em caso de desrespeito às suas decisões, tornando, dessa forma, a garantia de um Tribunal mais eficaz e forte na Comunidade. Segundo OLIVEIRA²⁴⁶, *o Tribunal é considerado ao longo da história das Comunidades, instituição de prestígio, independência e poder.*

O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias é composto por quinze juízes, escolhidos de comum acordo entre os Estados-membros, após serem indicados através de uma lista de profissionais que exercem a mais alta atividade jurisdicional²⁴⁷. Os juízes eleitos ficam vinculados somente ao Tribunal não lhes sendo permitido exercer outras atividades em benefício do Estado de sua nacionalidade. Os juízes eleitos são responsáveis pela eleição de um presidente, através de votação secreta, vencendo o mais votado (por maioria), o qual permanece no mandato por três anos, podendo ser reeleito por um novo período, competindo-lhe dirigir os trabalhos do Tribunal, presidir e deliberar sobre competências processuais durante a tramitação dos recursos, exercendo forte influência sobre a interpretação da jurisprudência desse órgão supranacional de justiça²⁴⁸.

²⁴⁶ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 174.

²⁴⁷ ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. **Direito comunitário – a ordem jurídica comunitária- as liberdades fundamentais na CEE**. p. 269.

²⁴⁸ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processo de integração e mutação**. p. 175.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é auxiliado por nove advogados-gerais²⁴⁹, responsáveis pela apresentação de pareceres conclusivos sobre os assuntos demandados no órgão, com finalidade de colaborar com o cumprimento da função dos juízes. Suas conclusões se constituem em propostas a soluções dos litígios, facilitando o trabalho dos magistrados. O mandato é de seis anos, podendo ser renovado. A nomeação dos advogados-gerais é feita de comum acordo entre os Estados-membros²⁵⁰. A principal função dos advogados-gerais é manifestar-se com imparcialidade e independência na fase de procedimento oral, sobre os casos submetidos à Corte. As conclusões dos advogados-gerais contribuem para a tomada de decisão dos juízes, principalmente nos assuntos que o Tribunal decide em primeira e última instância, sendo etapa essencial para a boa administração da justiça²⁵¹. As conclusões proferidas pelos advogados-gerais são responsáveis pelo encerramento do processo e deverão ser publicadas na Coleção da Jurisprudência do Tribunal²⁵².

O Tribunal compõe-se ainda de uma secretaria, cujo secretário tem a função específica de organizar internamente os trabalhos desse setor. A eleição desse funcionário é feita através de sessão plena do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, mediante votação secreta entre os candidatos que tenham se inscrito para assumir o cargo. Seu período de mandato será de seis anos renováveis. O Tribunal ainda é assistido por uma pequena administração, destacando-se os serviços de documentação, investigação, biblioteca, serviços lingüísticos.

²⁴⁹ A partir de 06 de outubro de 2000, ficou previsto que o número será de nove, sendo cinco distribuídos entre os maiores Estados e três de nacionalidade dos demais, e um pela Itália, que conseguiu ter um advogado-geral permanente pelo período de seis anos, podendo ser renovado. Tal número está vinculado à Decisão do Conselho, de 1º de Janeiro de 1995.

²⁵⁰ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 150.

²⁵¹ IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 71.

²⁵² A participação dos advogados-gerais e do secretário limitam-se às decisões referentes à administração, ou seja, apenas nas deliberações administrativas. OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processo de integração e mutação**. p. 175-176.

O funcionamento desse Tribunal ocorre em sessão plenária sempre que os Estados-membros ou uma instituição da Comunidade forem parte na demanda²⁵³. Sua estrutura interna compõe-se de câmaras de três ou de cinco juízes, com objetivo de cumprir as diligências necessárias²⁵⁴, decidindo com número ímpar de componentes. Nas sessões plenárias é exigido um *quorum* mínimo para validar o julgamento. Os julgamentos não são públicos, sendo publicadas somente as decisões adotadas, e os votos contrários a decisão também não são publicados.

A função do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias é ampla. Entre outras, possui funções essenciais como de realizar constantemente a revisão de atos das instituições da Comunidade ou atuando como um verdadeiro Tribunal Constitucional, controlando o cumprimento da legalidade comunitária por parte dos Estados-membros, emitindo sentenças declaratórias, decidindo sobre a interpretação do direito comunitário nas sentenças preliminares advindas dos Tribunais nacionais²⁵⁵.

Nas matérias cíveis, possui essa instância supranacional a competência de julgar a responsabilidade contratual das Comunidades. Em matéria trabalhista, decide sobre os litígios de caráter laboral dos funcionários e agentes. Como jurisdição de direito comunitário, tem mantido ordem jurídica através da aplicação e interpretação do um direito comunitário²⁵⁶. Trata-se da instituição que responde ao princípio da descentralização da administração comunitária, pois é responsável por fazer o controle e a aplicação do direito comunitário nas instituições e Tribunais nacionais²⁵⁷.

Tal Tribunal é um órgão vinculado diretamente ao direito comunitário. Não possui qualquer intervenção ou necessidade de observar regras dos Estados-membros,

²⁵³ Ver: art. 165, do TCE.

²⁵⁴ Ver: art. 165, do TCE.

²⁵⁵ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 302.

²⁵⁶ CAMPOS, João Mota de. Direito comunitário. p. 306-307. Citado por MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 245.

²⁵⁷ IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 60-61.

voltando-se apenas ao direito criado para regular a vida em comum dentro de uma comunidade. Diante deste aspecto, verifica-se que as demandas voltam-se constantemente ao direito econômico, sendo, por isso, necessário a esse Tribunal, um avanço nas adaptações de suas normas à evolução permanente deste âmbito²⁵⁸.

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é um órgão permanente e independente, suas sentenças fazem coisa julgada, tendo força executória no território dos Estados-membros, sendo suscetível de execução forçada a pedido do interessado²⁵⁹. Possui, assim, papel fundamental no desenvolvimento, consolidação e construção progressiva do processo de integração europeu²⁶⁰. MOLINA DEL POZO, nesse sentido, afirma que *o Tribunal de Justiça da União Europeia tem sido o órgão responsável pela construção europeia, que vem se mantendo e crescendo em função do trabalho realizado por este órgão jurisdicional comunitário*²⁶¹. Indica, ainda, como principais características dos procedimentos utilizados pelo Tribunal de Justiça: *a flexibilidade e simplicidade, o caráter público e gratuito, a coexistência de procedimento ordinário com outros procedimentos especiais, coexistência da forma escrita e oral no mesmo procedimento e o fundamento no princípio do contraditório*²⁶².

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias definiu princípios fundamentais que servem para criar uma abundante jurisprudência, relacionada diretamente com a efetivação da livre circulação de mercadorias e pessoas e como a realização de políticas comuns. Esse princípios compreendem a igualdade ou não-discriminação, que se refletem na livre circulação de pessoas e de mercadorias; o princípio da liberdade, consumado na fase do

²⁵⁸ O fenômeno da globalização, que foi o principal responsável pela abertura das fronteiras na economia, tem criado sérios problemas institucionais devido à rapidez das mudanças ocorridas na economia mundial e à necessidade de normas jurídicas para regulamentar tais situações. Na União Europeia, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias está em constante aperfeiçoamento na tentativa de acompanhar as mudanças repentinas que ocorrem no mercado mundial, procurando dispor, sempre que possível, de normas atualizadas e aptas a regular tais situações junto a seu mercado interno.

²⁵⁹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 303.

²⁶⁰ MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. p. 58.

²⁶¹ Idem, p. 60-61.

²⁶² Idem, p. 145.

mercado comum, apartir da eliminação dos obstáculos de livre circulação; o princípio da solidariedade, devido à obrigação de respeito às normas comunitárias e ao princípio da unidade, relacionado à matéria aduaneira²⁶³.

2.3.3. Tribunal de Justiça de Primeira Instância

Atuando conjuntamente com o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias encontra-se o Tribunal de Primeira Instância (TPI), instituído pelo Tratado do Ato Único Europeu (1986), tendo como principais competências julgar os pedidos formulados pelas pessoas singulares e coletivas contra as decisões das instituições comunitárias. Esse Tribunal foi criado com o objetivo de solucionar o problema do aumento das demandas ajuizadas no Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, sanando, assim, uma questão relacionada a estrutura interna, visando a agilizar soluções às demandas intentadas perante aquele órgão.

O Tribunal de Primeira Instância, assim como o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, são instituições independentes e autônomas²⁶⁴. Podem receber e julgar os recursos instaurados perante elas, sendo-lhes atribuídas prerrogativas de aumentar a capacidade de recebimento de demandas dos Estados e das instituições. As decisões proferidas pelo Tribunal de Primeira Instância poderão ser revisadas pelo órgão superior, ou seja, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

Seu corpo funcional está composto por quinze juízes²⁶⁵, cada um deles proveniente de um Estado-membro, eleitos entre uma lista de candidatos, sendo necessário que reúnam as características exigidas ao exercício da função. O período do mandato é de seis anos, com possibilidade de renovação pelo mesmo período, sendo que durante seus mandatos, os juízes deverão se desvincular absolutamente dos interesses e objetivos de seus Estados.

²⁶³ SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 151.

²⁶⁴ Art. 168, A, do TCE.

²⁶⁵ Art. 168, A, do TCE e art. 2º, da Decisão do Conselho de 24 de outubro de 1988.

Para exercerem suas funções, gozam de privilégios e imunidades necessárias e imprescindíveis ao cargo exercido. A eleição para presidente ocorre de três em três anos, sendo que a escolha é feita de acordo com uma votação secreta pela maioria absoluta de votos entre os próprios juízes.

O Tribunal de Primeira Instância conta ainda com um secretário eleito pelos juízes, que responde pelos trabalhos da secretaria por um período de seis anos, sendo responsável pelas funções jurisdicionais e administrativas, onde realiza todos os trabalhos vinculados à coordenação geral. Esse Tribunal não conta com o assessoramento dos chamados advogados-gerais. Por não possuir uma administração própria, recorre aos serviços do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, contando com número reduzido de funcionários.

Seu funcionamento ocorre de forma semelhante ao Tribunal de Justiça, ou seja, através da composição de salas ou câmaras, em seções de três ou de cinco juízes, de acordo com a matéria a ser analisada. O plenário é formado excepcionalmente, somente quando é necessário deliberar sobre questões consideradas delicadas, em processos que justifiquem esse ritual pela sua particular importância.

O procedimento da instrução dos trabalhos segue a mesma forma utilizada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, ou seja, compreende duas fases sucessivas, uma escrita e outra oral. No especial, os princípios que regem são idênticos ao procedimento utilizado pelo Tribunal de Justiça nos recursos diretos²⁶⁶, porém adaptados a uma estrutura própria e independente.

No Tratado da União Européia foram introduzidas modificações quanto à competência do Conselho da União Européia, com a finalidade de permitir a ampliação das atribuições do Tribunal de Primeira Instância, porém, quanto à hierarquia foi mantida a

²⁶⁶ Ver: nesse capítulo, item 2.3.3.

superioridade do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e sua competência exclusiva em algumas matérias, entre elas a questão prejudicial. A partir destas novas competências, há possibilidades futuras, mediante decisão do Conselho da União Europeia, de transferência de outros tipos de atribuições ao Tribunal de Primeira Instância²⁶⁷.

O Tribunal de Primeira Instância é competente²⁶⁸ para conhecer algumas matérias especiais, como as questões relacionadas com a agricultura; auxílios prestados pelos Estados-membros; matéria de concorrência; questões referentes à política comercial, regional, social; questões que tratam de matérias referentes ao direito institucional; direito de marca; questões relacionadas ao transporte e quando versarem sobre o estatuto de funcionários, recriminação *antiduping*²⁶⁹. Sua competência compreende os recursos de anulação por ações que forem intentados contra as instituições comunitárias, e consideradas prejudiciais aos interesses das pessoas singulares ou coletivas inseridas no âmbito da integração, com objetivo de anulá-las. Desta forma, o Tribunal de Primeira Instância mostra-se competente para evitar abusos ou arbitrariedades advindas de decisões das instituições, permitindo uma harmonização dos interesses comunitários.

Nos recursos por omissões, os interessados poderão interpor a demanda, quando uma das instituições comunitárias permanecer em inação, causando, assim, prejuízos. Objetiva-se, com este recurso, uma obrigação de fazer, onde a instituição que descumpriu sua função, pratique ou indenize o prejudicado pela sua omissão.

Com objetivo de reparar os danos causados por uma ação ou abstenção ilegal de uma instituição comunitária, o Tribunal de Primeira Instância também mostra-se competente para julgar os recursos de indenização decorrentes destas atitudes, sanando

²⁶⁷ COMUNIDADES Europeias: Comissão. **O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias**. p. 11.

²⁶⁸ A competência do Tribunal de Primeira Instância da União Europeia foi instituído pela Decisão do Conselho de 1988, e após pelas Decisões do Conselho de nº 93, de 1993, e nº 591, de 1994.

²⁶⁹ COMUNIDADES Europeias: Comissão. **O Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias**. p. 05.

prejuízo causado pelas instituições, fazendo com que haja possibilidades de reparação de danos sofridos, evitando a proliferação de tais atitudes.

Dentro do aspecto de responsabilidade contratual, a competência do Tribunal de Primeira Instância limita-se aos litígios surgidos a partir de determinados contratos de direito público ou privado celebrados pela Comunidade Européia, quando conter cláusulas compromissórias.

Nas ações e recursos em matéria de função pública, o Tribunal de Primeira Instância é responsável para julgar litígios decorrentes de desentendimentos entre a Comunidade e os seus funcionários ou agentes. A função primordial desse Tribunal é solucionar os litígios integrativos, possibilitando uma justiça equitativa no âmbito da integração européia.

Todas as decisões referente às questões de direito, perante o Tribunal de Primeira Instância poderão ser objetos de recursos junto ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, para confirmar ou negar a sentença obtida em hierarquia inferior. Nesse aspecto, o Tribunal de Primeira instância funciona como uma instância inferior, sendo possível recorrer de suas decisões a uma instância superior, ou seja, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias.

2.3.4. Competência e Procedimentos

a) Função Jurisdicional

O Tratado de Paris, nos artigos 164 a 188, relaciona as regras de competências relativas ao Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, posteriormente modificadas em virtude do desenvolvimento dinâmico da integração alcançada pela União Européia. Sua principal missão consiste em controlar jurisdicionalmente os atos comunitários, aplicando diretamente aos Estados-membros o denominado e emergente direito comunitário. A

competência desse Tribunal se apresenta de dois tipos: a primeira, responsável no julgamento de casos concretos, decorrentes de infrações e, a segunda, responsável na emissão de pareceres e na interpretação de textos (legislação comunitária).

Segundo RUSSO CANTERO, *o Tribunal, como instância única ou como instância de apelação, tem a decisão final do controle jurisdicional sobre todos os atos em matéria de competência da Comunidade*²⁷⁰, e tendo como competências principais: a) realizar o controle das infrações do direito comunitário pelos Estados-membros. Neste caso, os titulares para iniciar a ação são a Comissão Europeia e os Estados-membros²⁷¹; b) controlar o cumprimento das sentenças do Tribunal e das instâncias da Comissão Europeia, possibilitando ao Tribunal impor uma multa coercitiva ao Estado-membro infrator²⁷²; c) controlar a legalidade dos atos adotados conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu, bem como dos atos do Parlamento Europeu destinados a produzir efeitos frente a terceiros²⁷³. A titularidade da ação cabe às instituições comunitárias, aos Estados-membros e aos particulares; d) controlar a legalidade das omissões do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia, sendo titulares para propor a ação os Estados-membros, as instituições e os particulares²⁷⁴; e) interpretar o direito comunitário nas questões prejudiciais²⁷⁵; f) realizar o exame prejudicial da validade dos atos das instituições²⁷⁶; g) constatar a responsabilidade extracontratual das comunidades, com exceção da cláusula compromissória onde a competência é dos Tribunais nacionais²⁷⁷; h) verificar o cumprimento das obrigações derivadas dos estatutos do Banco Europeu de Investimentos (BEI) pelos Estados-membros²⁷⁸;

²⁷⁰ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 302.

²⁷¹ Ver: arts. 164, 169 e 170, do TCE.

²⁷² Ver: art. 171, par. 3º, do TCE.

²⁷³ Ver: arts. 173 e 180. B e C, do TCE.

²⁷⁴ Ver: art. 175, do TCE.

²⁷⁵ Ver: art. 177.A, B e C, do TCE.

²⁷⁶ Ver: art. 177. B, do TCE.

²⁷⁷ Ver: art. 178, do TCE.

²⁷⁸ Ver: art. 180. A e D, do TCE.

i) verificar os ditames encaminhados por instituições sobre projetos de acordo com a Comunidade Européia, ou com terceiros países; j) analisar os recursos de cassação, limitados às questões de direito, oriundos de falhas do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Européias²⁷⁹.

Além da função jurisdicional, o Tribunal de Justiça desempenha atividade judicial relevante na criação do direito e na função consultiva sobre matéria jurídica. Desta forma, o Tribunal pode emitir pareceres quando solicitados por outras instituições ou pelos Estados-membros, no referente a acordos que a Comunidade pretende celebrar com terceiros Estados ou organizações internacionais²⁸⁰.

Existe entre o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e os Tribunais nacionais, um mecanismo de cooperação, denominado de questão prejudicial ou reenvio prejudicial²⁸¹. Como esse Tribunal de Justiça possui a característica de órgão supremo dentro da Comunidade Européia, os Tribunais nacionais ficam obrigados a solicitar a ele orientação preliminar sobre problemas de interpretação do direito comunitário. A questão prejudicial pode ocorrer a pedido da parte ou de ofício pelo juiz. Neste caso, caberá ao magistrado do referido Tribunal supranacional, responder as perguntas feitas pelo juiz nacional em relação a interpretação do direito comunitário. Em caso de descumprimento dos Estado-membro, da orientação feita pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, poderá ser interposto um recurso judicial motivado.

O recurso de nulidade poderá ser interposto perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, oportunizando o direito de defesa às instituições comunitárias de forma escrita ou oral²⁸². Essa ação é considerada como o principal meio judicial para

²⁷⁹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 303-304.

²⁸⁰ Ver: art. 228, b, do TCE.

²⁸¹ Art. 177, da CEE.

²⁸² Ver: art. 169, do TCE.

contrariar os atos das instituições, quando produzirem atos jurídicos obrigatórios, porém com defeitos que possam causar sua nulidade, questionando-se, então, a legalidade de tal ato jurídico²⁸³.

b) Procedimentos

O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias congrega diversos tipos de procedimentos, recursos e ações, abordados a seguir.

1) Procedimento Ordinário

O procedimento ordinário do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias²⁸⁴ apresenta-se em duas etapas, uma escrita e outra oral. A etapa escrita é a primeira. Para se interpor uma demanda judicial devem ser observadas algumas formalidades. Na peça exordial, o requerente indicará o nome, o domicílio que deverá ser Luxemburgo, sede desse Tribunal, individualização da parte demandada, fundamentos do direito e do fato, oferecimento de provas e conclusões do requerente. Tratando-se de recurso de anulação deverá acompanhar a peça inicial o ato ou os autos, cuja anulação é solicitada²⁸⁵.

Sanados os autos, designado um juiz-relator e um advogado-geral, o demandado será notificado e terá um mês para contestar a demanda. A contestação deverá seguir o mesmo procedimento da peça inicial. O demandante terá direito a uma réplica e o demandado a uma tréplica. O juiz-relator decidirá se é necessário proceder as fases das diligências e instrução processual, ouvindo o advogado-geral. Se decidir por iniciá-la, o advogado-geral é ouvido novamente, fixando-se as medidas necessárias para diligenciar as provas. Cumpridas as determinações legais, o presidente do Tribunal passa à segunda etapa, a fase oral, designando data para a audiência.

²⁸³ Ver: art. 173, do TCE.

²⁸⁴ Tal procedimento é utilizado nas ações em gerais e nos chamados recursos diretos.

²⁸⁵ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 306.

A etapa oral é dirigida pelo presidente do Tribunal de Justiça. Durante este procedimento, tanto o presidente como o advogado-geral, ou ainda os juízes, podem interrogar aos peritos, testemunhas ou as partes. Porém, as partes só poderão se manifestar através de seus representantes legais. O advogado-geral apresenta suas conclusões gerais motivadas sobre a matéria de mérito dos fatos e, finalmente, o presidente encerra o procedimento oral. O Tribunal faz a votação de forma secreta, onde a decisão é obtida por maioria de votos, sendo, o acórdão lido em audiência pública, com prévia convocação das partes²⁸⁶.

2) Tipos de Recursos

Seguindo orientação doutrinária, os recursos interpostos para análise do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias se distinguem em dois grandes grupos: os recursos diretos, que devem ser ajuizados junto ao próprio Tribunal de Justiça Comunitário com exclusão de qualquer outro Tribunal (nacional ou internacional) e os recursos indiretos, que se limitam às questões prejudiciais, com competência exclusiva de demandantes dos órgão judiciais dos Estados-membros²⁸⁷.

a) Recursos Diretos

A denominada competência direta contenciosa, quanto ao aspecto referente ao controle, tanto pode ser efetuada pelos Estados-membros como realizada pelos órgãos comunitários.

²⁸⁶ Os primeiros assuntos levados à consideração do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias foram recursos da Comissão Européia contra o Governo, originados de descumprimento ou infrações. Posteriormente foram apreciados recursos do Governo contra as Decisões da Comissão e somente mais tarde iniciaram as demandas dos particulares. In: RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 307. Desde a entrada em vigor do Tratado da CECA, em 1952, foram apresentados 5.405 recursos ao Tribunal de Justiça. Emile Noël, citado por RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 308.

²⁸⁷ Idem, ibidem.

1) Ação por Incumprimento

Ação por incumprimento²⁸⁸ dos Estados-membros tem natureza declarativa, sendo prevista nos artigos 169 a 171, do TCE, nos artigos 142 e 123, do TCEEA e no artigo 188, do TCECA, podendo ser demandada pela Comissão Europeia contra um Estado-membro, ou por um Estado-membro contra outro. Essa ação tem por objetivo verificar a inobservância, por parte dos Estados-membros, das obrigações impostas pelos Tratados, ou seja, quando tais Estados violarem qualquer norma ou princípio que integre a ordem jurídica comunitária, seja por ação ou por omissão²⁸⁹.

As infrações, que condizem a este tipo de ação, podem surgir devido à ausência de comunicação por parte dos Estados-membros, sobre medidas que deverão tomar para execução de normas da Comunidade, pela falta de adequação completa ou correta das legislações nacionais, pela existência de práticas na sua implementação que contradigam ao direito comunitário²⁹⁰.

Antes de iniciar o procedimento perante o Tribunal de Justiça é necessário que seja concluída a etapa prévia do procedimento administrativo, feito pela Comissão Europeia. Essa etapa prévia possibilita à parte regularizar sua situação, evitando a ação judicial. O Estado-membro infrator poderá apresentar à Comissão Europeia suas observações e diante delas é emitido um parecer motivado, que deverá ser cumprido num prazo determinado²⁹¹. Caso o Estado-membro não cumprir essas determinações, a Comissão Europeia ou outro Estado-membro poderá recorrer ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, que

²⁸⁸ Esse procedimento ocupa parte significativa da atividade do Tribunal de Justiça, cerca de 22% do total de matérias apreciadas pelo órgão. ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. El tribunal de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional en la solución de controversias. In.: **Unión Europea y Mercosul: El papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 72.

²⁸⁹ Idem, p. 72. No mesmo sentido, ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. O ordenamento jurídico da União Europeia e do Mercosul. In.: STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (Coord.). **El Mercosur en el nuevo orden mundial**. p. 269 e SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 152.

²⁹⁰ LADMANN, Rimoldi. La Comunidad de derecho y el tribunal europeo. Citado por RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 310. No mesmo sentido: GARCIA, Ricardo Alonso. **Derecho comunitario: sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea**. p. 450.

²⁹¹ Ver: arts. 169 e 170, do TCE.

examinará a infração. Se esse Tribunal considerar que houve infração, o Estado-Parte deverá regularizar sua situação sob pena de ser imposta sanção coercitiva a persuadir ao cumprimento²⁹².

O controle dos órgãos comunitários, de competência direta do Tribunal de Justiça, compreende três aspectos: a) de legalidade, recurso de nulidade e recurso por omissão; b) de plena jurisdição, recurso por cláusula compromissória e recurso referente ao Banco Europeu de Investimentos; c) recurso de cassação, limitado às falhas do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Européias.

Segundo ALMEIDA, a ação por incumprimento é um dos recursos mais importantes, porque garante o respeito aos Tratados, além de assegurar a todos os Estados-Partes a uniformidade da aplicação do direito comunitário. O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias é a instituição comunitária que mais tem se mantido fiel à concepção evolutiva e progressiva da integração europeia e, portanto, aos desejos dos fundadores das Comunidades²⁹³.

2) Ação por Omissão

A ação por omissão²⁹⁴ possibilita aos demandantes reclamar de uma ação ou omissão que contrariar o direito, dando proteção jurídica e controlando a legalidade dos órgãos comunitários. A ação pode ser proposta pelas instituições comunitárias e pelas pessoas físicas ou jurídicas. Também deverá passar por um procedimento prévio, diretamente na instituição que ocasionou a omissão, para que repare o dano.

Não encontrando solução junto ao órgão comunitário, poderá ser interposto o recurso para decisão do Tribunal, o qual se limitará a declarar a abstenção jurídica do órgão

²⁹² Ver: art. 171, do TCE e art.143, do TCEEA.

²⁹³ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. O ordenamento jurídico da União Européia e do Mercosul. In.: STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia. (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. p. 270.

²⁹⁴ O recurso por omissão está previsto nos arts. 175 e 176, do TCE.

comunitário (Comissão, Parlamento ou Conselho), ficando o mesmo encarregado de adotar medidas necessárias ao cumprimento da sentença.

Este mecanismo visa a buscar do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias um acórdão declarativo da violação do Tratado por omissão, obtendo um controle e a fiscalização da legalidade comunitária. Pretende controlar a legalidade frente à inação das instituições comunitárias, quando elas silenciarem e se omitirem de uma ação que deveriam tomar²⁹⁵.

3) Ação por Cláusula Compromissória

A ação em decorrência da cláusula compromissória²⁹⁶ (de plena jurisdição), objetiva solucionar litígios decorrentes dos tratados de direito público ou privado celebrados pela Comunidade com um particular, um Estado-membro ou um terceiro país. A cláusula compromissória somente expressa a competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias para solucionar qualquer litígio que surja em virtude do contrato²⁹⁷. Porém, o Tribunal poderá se manifestar quanto a qualquer matéria tratada no contrato, em virtude do compromisso prévio.

A irresponsabilidade a que pode incorrer uma instituição se regerá pela lei aplicável ao contrato, do qual a mesma deriva, sendo uma lei nacional perfeitamente determinada. Se considerar procedente o pedido, o requerente terá um título executivo a seu favor, podendo provocar uma execução forçada, seguindo as regras do procedimento civil vigentes²⁹⁸.

²⁹⁵ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. O ordenamento jurídico da União Européia e do Mercosul. In.: STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofélia (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. p. 271. No mesmo sentido: SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 152.

²⁹⁶ Previsto nos arts. 181 e 182, do TCE.

²⁹⁷ Sem a cláusula compromissória esses contratos serão analisados perante os Tribunais nacionais, que nesse caso, são os competentes para solucionarem o litígio.

²⁹⁸ IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 228.

4) Ações Referentes ao Banco Europeu de Investimentos

Quanto aos recursos referentes ao Banco Europeu de Investimentos (BEI)²⁹⁹, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias poderá intervir quando: a) houver litígios referentes ao não-cumprimento por parte dos Estados-membros das obrigações assinaladas no Estatuto do BEI; b) houver controle de legalidade de acordo com o Conselho dos Governadores do Banco; c) houver controle por vícios de forma no procedimento previsto no estatuto do BEI, para acordos com o Conselho de Administração; d) não-cumprimento por parte dos Bancos Centrais Nacionais das obrigações que estabelecem o tratado e Estatuto do Banco Central Europeu (BCE)³⁰⁰.

5) Ação de Cassação

A ação de cassação³⁰¹ tem carácter extraordinário, onde o Tribunal de Justiça se pronuncia sobre as questões de direito, quando houver equívocos por parte do Tribunal de Primeira Instância. Desta forma, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias poderá revisar as decisões do Tribunal de Primeira Instância, com a possibilidade de anular ou reformar as medidas questionadas.

b) Recursos Indiretos ou Reenvio Prejudicial

A competência indireta do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias refere-se às questões prejudiciais ou reenvio prejudicial³⁰². A competência nessas questões é dividida com os Tribunais nacionais, não há exclusividade do Tribunal de Justiça em interpretar o direito comunitário³⁰³.

²⁹⁹ Ver: art. 180, do TCE.

³⁰⁰ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 313.

³⁰¹ Ver: art. 186.A, do TCEE.

³⁰² Este procedimento não passava de 10% das demandas ao Tribunal, vindo após 1996 somar um percentual maior de 60% dos assuntos apresentados. ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. El tribunal de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional en la solución de controversias. In.: **Unión Europea y Mercosul: El papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 76-77.

³⁰³ GARCIA, Ricardo Alonso. Op. cit., p. 390.

Não se trata propriamente de um recurso, mas sim de um incidente prejudicial, originado num processo contencioso, sendo acessório ao principal. A ação inicia e termina com o juiz nacional, porém, este solicita o posicionamento do Tribunal na questão referente a um direito, para dar seguimento ao processo, em caráter extremamente vinculante. Sintetizando, sempre que sejam postas perante os Tribunais nacionais questões que impliquem igualmente o direito comunitário, o juiz comum pode suspender o processo e pedir esclarecimentos ao Tribunal de Justiça, através das denominadas questões prejudiciais³⁰⁴.

Segundo RUSSO CANTERO, *esse procedimento caracteriza o fortalecimento da cooperação do Tribunal de Justiça com os Tribunais nacionais, garantindo a uniformização da interpretação e aplicação do direito comunitário*³⁰⁵.

O artigo 177, do TCE, estabelece a competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em relação ao seu pronunciamento quanto a questões incidentes. Nesse aspecto, o Tribunal poderá se manifestar sobre a interpretação dos Tratados, sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições da Comunidade Europeias, sobre a interpretação dos estatutos dos organismos criados por um ato do Conselho da União Europeia.

Quando se tratar de Tribunal de última instância, este estará obrigado a interpor o recurso, pedindo ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias uma sentença preliminar, antes de emitir sua decisão final. Os juizes nacionais de instâncias inferiores não são obrigados a interpor o recurso, há apenas uma faculdade, porém esta afirmação é discutível. Conforme síntese de RUSSO CANTERO, o juiz nacional aplica o direito que o Tribunal de Justiça interpreta.

Segundo ALMEIDA, *em muitos casos, alguns Tribunais nacionais estavam*

³⁰⁴ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 314-315.

³⁰⁵ Idem.

*utilizando este recurso com objetivos diferentes daqueles ao qual a causa processual está destinada, utilizando-se das vinculações políticas, conduzindo a um resultado almejado*³⁰⁶. Por isso foi exigida a motivação do pedido de interpretação, indicando formas precisas das circunstâncias do ato e o direito que caracteriza o litígio perante o órgão institucional nacional. Ainda, segundo ALMEIDA, *os órgãos jurisdicionais nacionais possuem faculdades que não são reconhecidas pelo ordenamento jurídico interno, como por exemplo, podem suspender, através de medida cautelar, a aplicação de uma norma nacional que considere contrária ao direito comunitário e freqüentemente deverá se pronunciar se são necessárias para a proteção dos interesses gerais, certas medidas legislativas dos Estados-membros, porque restringem liberdades fundamentais*³⁰⁷.

c) Demais Recursos

O recurso de anulação³⁰⁸ tem como objetivo controlar os atos dos órgãos comunitários em desconformidade com o direito e com o poder de anulá-los. Pode ser interposto pela Comissão Europeia, Estados-membros ou ainda pelo Conselho da União Europeia³⁰⁹. Só será cabível se tratar de atos jurídicos de caráter obrigatório, vinculantes, não condizendo com atos administrativos internos da Comunidade Europeia³¹⁰. Deverá, também, a parte demandante, antes de ingressar com a ação no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ter esgotado o procedimento administrativo e não ter sido solucionada a demanda.

Os vícios que implicam nulidade do ato podem ser por incompetência da

³⁰⁶ ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. El tribunal de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional en la solución de controversias. In.: **Unión Europea y Mercosul: El papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 77.

³⁰⁷ Idem, p. 79. Exemplos: julgamento se certos aditivos são nocivos para a saúde pública ou se a obrigação de compra de combustível de uma refinaria nacional é necessária para garantir ao Estado o abastecimento mínimo de produtos derivados do petróleo.

³⁰⁸ O recurso de nulidade está previsto nos arts. 173, 174 e 176, do TCE; arts. 146, 147 e 195, do TCEA e art. 34, do TCECA. Representa 9% dos recursos apreciados pelo Tribunal. IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 225.

³⁰⁹ Em jurisprudência recente, o Tribunal de Justiça concebeu também a competência do Parlamento Europeu para interpor este recurso, com finalidade de defender suas próprias prerrogativas. O Tratado da União Europeia modificou o art. 173, do TCE, reconhecendo ao Parlamento legitimidade ativa e passiva. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 311.

³¹⁰ GARCIA, Ricardo Alonso. Op. cit., p. 355-356.

instituição que ditou o ato, violação na sua forma substancial, como, por exemplo, refletindo num sistema impróprio de votação (a instituição aprovou por maioria simples e deveria ser por maioria qualificada), violação do Tratado ou qualquer norma jurídica relativa a sua execução, proteção de direitos fundamentais, igualdade de tratamento e por desvio ou abuso de poder³¹¹. Após análise do Tribunal, e em julgando procedente a ação, limitar-se-á, tal Tribunal a declarar a nulidade do ato impugnado com efeito retroativo, devendo a instituição responsável pelo ato tomar as medidas cabíveis para cumprir a sentença³¹².

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias se mostra competente, ainda, para regular recursos interpostos por funcionários, denominados agentes comunitários³¹³, em demandas contra autoridade hierarquicamente superior. Quando ditada a decisão pelo Tribunal, se a mesma for procedente, essa autoridade responsável pelo ato ou omissão que causou, o recurso deverá reconsiderar a situação do funcionário.

Os recursos responsáveis por impugnar sanções impostas pelas instituições da Comunidade, antes da criação do Tribunal de Primeira Instância eram de competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, porém, com a criação desse novo Tribunal, tal competência é agora desta instância. Trata-se de uma espécie de recurso de anulação, pois poderá modificar ou anular sanção imposta pelo Conselho da União Europeia ou pela Comissão Europeia. Os vícios que podem ser invocados para obter uma sentença procedente são os mesmos citados no recurso de nulidade de competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Comunitárias.

Os recursos responsáveis pela indenização por danos e prejuízos contra a Comunidade³¹⁴ também são atribuídos ao Tribunal de Primeira Instância, onde é julgada a

³¹¹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 311. No mesmo sentido ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. El tribunal de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional en la solución de controversias. In.: **Unión Europea y Mercosul: El papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 73.

³¹² IGLESIAS CABERO, Manuel. Op. cit., p. 227.

³¹³ Conforme art. 179, do TCE.

³¹⁴ Conforme arts. 178 e 215, do TCE e art. 188, da TCEEA.

responsabilidade extra-contratual da Comunidade Européia. Tem por objetivo reparar danos causados pelas instituições dessa Comunidade ou pelos seus agentes no exercício de suas funções, em conformidade com os direitos dos Estados-membros³¹⁵.

A responsabilidade das instituições deriva de atos normativos e de articulações das competências do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e do Tribunal de Primeira Instância e, por outro lado, dos Tribunais nacionais. Em jurisprudência ficou estabelecido que a responsabilidade só será caracterizada em caso de infração suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito que proteja os particulares³¹⁶, o que a prática vem demonstrando não ser admitido somente este tipo de responsabilidade. Os interessados poderão pedir indenização ou reparação dos prejuízos através das vias jurídicas dos Tribunais nacionais, e quando essa via não assegurar tal proteção estará autorizada a recorrer às instâncias comunitárias.

Esse recurso pode ser interposto por pessoas físicas ou jurídicas ou pelos Estados-membros contra a Comunidade, que terá a obrigação de reparar os danos e prejuízos. A lei não especifica os casos de indenização, há verdadeira lacuna, porém o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias já criou vasta jurisprudência neste aspecto³¹⁷.

2.3.5. Produção Jurisprudencial

Sendo um órgão de impulso e propiciando a garantia da aplicação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, a partir de sua criação, vem desenvolvendo trabalhos essenciais à continuidade da evolução integrativa européia. Sua

³¹⁵ ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. El tribunal de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional en la solución de controversias. In.: **Unión Europea y Mercosul: El papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración**. p. 75.

³¹⁶ Conforme sentença de 6 de dezembro de 1984, Biovilac, 59/83, Rec. P. 4057, apartado 10, citado por ALMEIDA, José Carlos Moitinho de. Idem. p. 75-76.

³¹⁷ O Tribunal considerou que a Comunidade é responsável quando: a) uma instituição atua contrariamente às regras de direito comunitário, impondo atos ou medidas antijurídicas, que devem ser provadas; b) quando há um prejuízo; c) existência de um nexa causal entre o dano produzido e a atuação da Comunidade; d) não é necessário haver culpa da Comunidade. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 319-320.

ordem jurídica comunitária jurisprudencial é inédita e não se confunde com o sistema normativo dos Estados-membros nem com o sistema normativo internacional. Durante suas atividades criou, ao longo dos anos, uma avançada jurisprudência³¹⁸, que corresponde diretamente ao desenvolvimento das Comunidades Européias, posteriormente denominadas de União Européia.

No aspecto referente ao direito comunitário, o Tribunal decidiu, através dos acórdãos Van Gend & Loos (1963), Costa (1964) e Simmenthal (1978), que os cidadãos europeus têm o direito de invocar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, as disposições contidas nos Tratados, regulamentos e diretivas comunitárias, e demandar que uma regra nacional não seja aplicada se for contrária às regras comunitárias. A partir dos julgamentos destes casos, o Tribunal criou princípios que foram responsáveis por tornar realidade os pressupostos do direito comunitário para os cidadãos europeus.

No aspecto comercial, o Tribunal se manifestou em diversas ocasiões. No acórdão de Cassis de Dijon (1979) foi decidido o problema que causava empecilhos à livre circulação de mercadorias e instauração de um efetivo mercado comum nas Comunidades Européias. A partir dessa decisão aboliram-se as barreiras protecionistas dos mercados e empresas nacionais, e os demais obstáculos que impediam as trocas comerciais entre os Estados-membros. Atualmente, há uma reconhecida livre circulação de mercadorias dos produtos fabricados legalmente na área de integração. Em 1997, o Tribunal de Justiça condenou a França por tomar medidas impedindo que certos agricultores franceses tivessem acesso aos produtos agrícolas advindos de outros Estados-membros, através do território francês.

No contexto geral, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias assegurou a prestação social que garante um mínimo de condições de subsistência ou um subsídio

³¹⁸ Ver: COMUNIDADES Européias. Comissão. **O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias**. p. 19-23.

especial na velhice, onde os trabalhadores migrantes possuem as mesmas vantagens e direitos que os trabalhadores nacionais. No referente à formação profissional, esse Tribunal decidiu, através do Acórdão Gravier (1985), que estudantes de outros Estados-membros não precisam pagar propinas para estudarem em qualquer um dos Estados que compõem as Comunidades Européias. Determinou, a partir de acórdãos diversos, como o caso do Acórdão Marschall (1997), a igualdade de remuneração entre homens e mulheres.

O Tribunal, através dos acórdãos Stauder (1969) e Internationale Handelsgesellschaft (1970), demonstrou sua preocupação constante em salvaguardar os direitos fundamentais, declarando, naquela ocasião, que estes direitos constituem-se em princípios gerais do direito que o Tribunal de Justiça aplica no âmbito do direito comunitário.

Esses são alguns dos exemplos da atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, junto ao dinamismo comunitário considerado um dos órgãos essenciais e impulsionador do processo de integração europeu, responsável direto pelo desenvolvimento progressivo obtido durante quase cinco décadas de evolução.

CAPÍTULO 3

MERCOSUL E UM MODELO DE TRIBUNAL PERMANENTE

3.1. Razões da Adoção de um Novo Modelo de Jurisdição

O objetivo do presente estudo centra-se na proposta de adoção de um novo modelo de Tribunal ao processo de integração do Cone Sul, fator responsável pela condução adequada das soluções de controvérsias junto ao âmbito do Mercosul e de garantia de sustentação jurídica aos demandantes, em face de sua característica de permanência, estrutura própria e sólida criação jurisprudencial.

O atual modelo de Tribunal Arbitral à solução de controvérsias adotado pelo Mercosul, estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto, representa o início da fase primeira do processo de integração econômica regional do Mercado Comum do Sul, vale dizer, de zona de livre comércio³¹⁹. Porém, cabe aqui o alerta que, com a implantação efetiva da segunda etapa desse processo, união aduaneira, as demandas aumentarão em virtude da mobilidade e das relações intra-zona, dificultando o consenso entre os litigantes e, com certeza, ocasionando acúmulo de litígios ao sistema.

Após a tentativa de negociações diretas, não obtendo resultado, a intervenção do Grupo Mercado Comum atua, formulando recomendações que dependerão de concessões recíprocas dos Estados envolvidos, dentro dos interesses da integração econômica regional muitas vezes contrária aos interesses particulares, ocasionando a formação da última instância prevista, ou seja, a Corte Arbitral.

³¹⁹ Ver Capítulo 1, item 1.3.2, desse estudo.

As demandas iniciadas por particulares, também prevista no Protocolo de Ouro Preto, por sua vez, atenta contra o princípio democrático, visto que somente poderão iniciar a demanda e seguir sua tramitação até as recomendações do Grupo Mercado Comum, sendo que, se solicitarem a formação do Tribunal Arbitral, deverão ser representados pelo seu Estado-membro, onde a pessoa física é seu nacional e onde a pessoa jurídica tenha sua sede, pois essa Corte somente soluciona litígios quando os demandantes são Estados-Partes³²⁰.

O atual modelo de solução de litígios do Mercosul, dessa forma, possui eficácia relativa quanto à facilidade de acesso ao sistema, certeza da execução das sentenças, sob o ponto de vista dos países envolvidos. Porém, o sistema não prevê possibilidade de dar proteção diplomática para os particulares, que ficam à mercê da discricionariedade do Estado-membro em lhe conceder tal proteção³²¹.

Outro aspecto é a dificuldade do controle de legalidade e homogeneidade de interpretação decorrente dos atos normativos dos órgãos decisórios da integração, não conferindo a necessária segurança jurídica na aplicação do direito de cooperação, causando seqüelas à intenção de atingir o mercado comum.

Além da revisão dos mecanismos e procedimentos do mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul, será necessária uma revisão na política comum, aprofundando e desenvolvendo a efetivação do mercado comum, o que é agravado em virtude das deficiências ocasionadas pelo atual mecanismo de solução de controvérsias, que dificulta o desenvolvimento intra-zona, o comércio exterior com terceiros Estados e o ingresso de particulares junto ao Tribunal Arbitral³²².

³²⁰ KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., 171-172.

³²¹ BAPTISTA, Luiz Olavo. Sistemas para solução de divergências nas instituições de integração e o Mercosul. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de. **Solução e prevenção de litígios internacionais**. p. 454-455.

³²² KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p 174.

Os motivos de mudança no modelo de jurisdição do Mercosul encontra maior fundamentação prática no aspecto referente ao cumprimento do laudo arbitral emitido pelo Tribunal “*ad hoc*”, sendo que as decisões obtidas na esfera internacional só terão validade após serem incorporadas à legislação nacional, em virtude de mandamentos constitucionais. Dessa forma, os acordos e compromissos firmados ficam à mercê da vontade política dos Estados-membros.

Sob outro ângulo, a aceitação da jurisdição dependerá sempre da vontade política dos Estados, onde a implementação do laudo será aleatória, pois tem conotações políticas. Nesse sentido, entende-se que o laudo arbitral é aplicável na medida que coincide com interesses políticos do país, que poderá recusar-se a cumpri-lo³²³. A recusa poderá estar fundamentada na impossibilidade constitucional de um Estado aceitar determinações proferidas por órgão exterior à sua jurisdição, em virtude de sua soberania.

Dessa forma, os mecanismos utilizados pelo Mercosul para a solução de litígios são inadequados para uma interpretação uniforme das normas de cooperação, sendo que não proporcionam a necessária segurança jurídica, principalmente em relação à execução dos laudos arbitrais, que não permitem a formação de jurisprudência por serem elaborados “*ad hoc*”, consagrados por interpretações diversas, sem considerar as precedentes³²⁴.

Diante das considerações apresentadas, que evidenciam deficiências do atual modelo de solução de controvérsias do Mercosul, torna-se necessária a reavaliação de seus métodos e procedimentos, buscando uma nova forma de jurisdição, mais apropriada à integração almejada.

³²³ BAPTISTA, Luiz Olavo. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo, MAGALHÃES, José Carlos de. **Solução e prevenção de litígios internacionais**. p. 455.

³²⁴ KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p 176.

3.1.1. Órgão Permanente

O Protocolo de Brasília (1991) estabeleceu um sistema provisório, que foi mantido pelo Protocolo de Ouro Preto (1994), postergando a criação de um sistema permanente à solução de controvérsias até que se crie uma tarifa externa comum (TEC). A partir deste vácuo absoluto quanto a um mecanismo de solução de controvérsias permanente para o Mercosul, serão feitas algumas considerações e reflexões a respeito da possibilidade de adoção de um sistema supranacional.

Em decorrência da necessária criação de um novo modelo de jurisdição para o Mercosul, evidenciado a partir das celeumas criadas pelas decisões do Tribunal Arbitral “*ad hoc*”, os prejuízos causados aos interesses particulares das pessoas físicas e jurídicas, e também, a inexistência de vinculação às decisões tidas anteriormente, ocasionam desconfiança e insegurança jurídica, porque sempre estão em jogo interesses estatais superiores aos interesses privados. Nesse concepção, tal modelo não está adequado para comportar a etapa que visa a atingir o mercado comum, devendo partir do modelo de cooperação implantado para conciliar os interesses inequívocos de modelo de integração.

Conforme KLAES, *com o implemento da fase de mercado comum do Mercosul, bem mais complexa que as etapas de zona de livre comércio e união aduaneira, exigirá mais do que a formulação de regras comuns e a harmonização das legislações nacionais para disciplinar a livre circulação de pessoas, serviços e capitais em um espaço econômico integrado*³²⁵.

A uniformidade na interpretação, a aplicação e cumprimento das regras que regulamentam a integração econômica somente poderão ser concretizadas a partir da cedência de soberania dos Estados-membros em favor de um órgão comum supranacional que garanta

³²⁵ Idem, p. 177-178.

as decisões de caráter vinculativo, evitando que interesses políticos e econômicos interfiram na concretização dos objetivos traçados para o Mercosul.

A criação de um tribunal supranacional no Mercado Comum do Sul teria o escopo de garantir respeito ao direito de interpretação e aplicação das disposições do Tratado e demais Protocolos, criando corpo jurisprudencial dinâmico e pertinente³²⁶. A proposta de criação de um órgão permanente reporta-se ao momento de adoção das liberdades que compreendem a etapa de mercado comum, devendo ser anteriormente implantado, podendo ser utilizado, no que for adequado, o exemplo europeu, vale dizer, do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, que tem destaque internacional na interpretação e aplicação de normas comunitárias, sempre levando em consideração as peculiaridades próprias da integração regional do Cone Sul.

Para a criação desta Corte permanente, precisa-se levar em consideração os projetos políticos e questões democráticas. Precisa-se criar um legislativo supranacional, que seja responsável pela criação de normas visando a solucionar possíveis conflitos. Com a criação destas normas é preciso um executivo supranacional e um executivo nacional comprometido com sua aplicação. Não existem no Mercosul órgãos desta natureza, para tanto torna-se imprescindível sua criação visando a aplicar o princípio democrático de forma representativa, isto é, com representação popular, reconhecidos como legítimos pela população e pelo sistema a ser adotado³²⁷.

A proposta de criação de um órgão permanente supranacional não é inédita, já foi alvo de muitos debates, inclusive de proposta dos representantes dos governos paraguaio e uruguaio na I Reunião Preparatória da Conferência sobre Aspectos Institucionais e IV e V

³²⁶ KERBER, Gilberto. Op. cit., p. 95.

³²⁷ GUIMARÃES, Samuel. Sessão de debates. In: ARAÚJO, Nádia. Mecanismos de solução de controvérsias. In: Konrad Adenauer Stiftung. Centro de Estudos. Agenda política e institucional do Mercosul. p. 165, citado por KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 191.

Reuniões do Grupo “*ad hoc*” sobre Aspectos Institucionais, realizadas em 1994. Os representantes enfatizaram a necessidade da criação de um Tribunal supranacional responsável pelo desempenho da função judicial comunitária, a partir do pressuposto de relativização do conceito de soberania dos Estados-membros, proporcionando a esta instância jurisdicional independente a competência em matéria comunitária.

3.1.2. Celeridade Processual

A celeridade processual deve ser evidenciada como um dos pressupostos fundamentais às demandas decorrentes e conflitos originados no âmbito do processo de integração e suas características dinâmicas e progressivas à consolidação da mobilidade de sua última etapa de mercado comum. Nesse sentido, a celeridade processual deve estar atrelada ao novo órgão proposto para ensejar a integração no Mercosul, ou seja, inserida no procedimento adotado pelo Tribunal de Justiça supranacional do Mercado Comum do Sul.

Embora a garantia de um processo célere constitui pressuposto de uma justiça efetiva, muitas vezes esbarra na prioridade de atingir resultados justos mesmo que demande um tempo maior. Nesse sentido, um posicionamento justo, decorre de uma interpretação sistemática das normas jurídicas que podem demandar um tempo superior ao almejado, porém, essas normas que regulamentam o desenvolvimento da integração devem ser priorizados. Nesse caso, a celeridade processual ficaria prejudicada em virtude da adequação de um modelo de jurisdição que garanta a efetivação dos pressupostos imprescindíveis à integração.

Há evidente necessidade da criação de regras específicas relacionadas com a composição, competência e adoção de procedimentos específicos das fases processuais, capazes de distribuir a justiça em tempo hábil. Dessa forma, através da adoção de procedimento célere, de sistemas operacionais informatizados, de corpo funcional de apoio e número adequado de magistrados, os litigantes terão segurança ao ingressarem com seus

processos perante o Tribunal e a certeza de que poderão conseguir resultados em curto período de tempo, evitando prejuízos oriundos da demora na solução de seus problemas.

O processo de integração do Cone Sul necessita de uma prestação jurisdicional que preze pela rapidez com segurança, pois a excessiva demora na apreciação dos litígios fará com que a decisão judicial perca sua utilidade prática, ocasionando prejuízos tanto aos interessados quanto à imagem do Tribunal perante a comunidade.

3.1.3. Segurança Jurídica

O Tribunal de Justiça supranacional proposto para o Mercosul deverá garantir segurança jurídica aos litigantes, proporcionando-lhes tranquilidade derivada da confiança depositada nesse órgão, pela sua total desvinculação de interesses políticos estatais e internacionais. Esse Tribunal deverá ter autonomia funcional e competência própria, independente dos órgãos nacionais, superando, dessa forma, o nível de órgãos intergovernamentais que mantêm vínculos com os órgãos estatais³²⁸.

A imparcialidade é condição essencial, evitando apegos a condições favoráveis aos Estados ou às demais instituições comunitárias. O Tribunal deverá aplicar e interpretar as normas criadas na comunidade, formadoras do direito comunitário, com total independência e seriedade, buscando sempre aplicar os princípios decorrentes da integração.

A segurança jurídica está relacionada com a independência do preenchimento do cargo e exercício de função de magistrados supranacionais, bem como sua independência para desempenhar as atribuições como órgão comunitário, preservando sempre os interesses e a vontade política comunitária³²⁹.

³²⁸ TORRES KIRMSER, José Raul. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In: **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, p. 78.

³²⁹ GUIMARÃES, Samuel. Sessão de debates. In: ARAÚJO, Nádia. Mecanismos de solução de controvérsias. In: KONRAD Adenauer Stiftung. Centro de estudos. Agenda política e institucional do Mercosul. p. 165, citado por KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 193.

A segurança jurídica somente será configurada para o modelo supranacional proposto para o Mercosul, quando houver certeza de desvinculação de outras instituições comunitárias, bem como dos governos nacionais, exercendo funções que não se limitariam à clássica divisão de poderes e, principalmente, a partir da criação de avançada jurisprudência, sendo decisiva na contribuição da garantia de segurança e tranquilidade a população dos países integrantes da comunidade³³⁰.

A presença de um Tribunal supranacional no Mercosul garantirá, com certeza, a aplicação e a interpretação do direito comunitário. Sua ausência desloca a questão aos órgãos jurisdicionais nacionais de cada Estado-membro, surgindo daí diversas interpretações para um mesmo caso, originando uma instabilidade jurídica quanto às demandas no Mercosul³³¹.

3.1.4. Avançada Jurisprudência

Com o desenvolvimento das relações comerciais, a partir da literal abertura de fronteiras, com a concretização da etapa de mercado comum, o Tribunal supranacional deverá cumprir sua função social, como órgão de jurisdição comunitária. A partir de suas decisões que visam a solucionar os conflitos decorrentes da interpretação dos Tratados, Protocolos e demais instrumentos oriundos do processo de integração e os advindos do descumprimento das referidas normas do direito comunitário, iniciar-se-á a formação de jurisprudência, responsável pelo desenvolvimento do projeto integracionista do Mercosul.

A formação jurisprudencial constitui-se em peça-chave de equilíbrio e adequação de um sistema comunitário, proporcionando uniformização de interpretação e aplicação das normas comunitárias, bem como a integração de possíveis lacunas surgidas em

³³⁰ CAIROLI MARTINEZ, Milton. El papel de la justicia en el Mercosur. In: Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas. p. 26, citado por KERBER, Gilberto. Op. cit., p. 97.

³³¹ MELO, Adriane Cláudia. A supranacionalidade e a intragovernamentalidade no Mercosul. In: ILHA, Adayr da Silva, VENTURA, Deisy de Freitas Lima. (Org.). **O Mercosul em movimento II**. p. 27.

virtude da falta de norma para regulamentar determinados casos no âmbito da integração, buscando uma correta aplicação dos princípios comunitários.

Dentre os pressupostos para a criação da jurisprudência, o Tribunal deverá priorizar a alta qualidade técnica de suas decisões, contribuindo, dessa forma, na construção e aprimoramento do direito comunitário, que se forma a partir dessa instância³³².

A construção jurisprudencial, com normas proferidas pelos acórdãos, devem ser fiéis, exatas e adequadas, ao decidirem com precisão, estabelecendo uma uniformidade de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico integrado e do controle de legalidade.

3.2. A Questão Polêmica da Soberania

Durante mais de três séculos, os Estados se constituíram como os principais atores da sociedade internacional, porém, no final do século XX, o poder estatal foi reduzido em seu próprio território e no seio do sistema jurídico internacional, devido à transformação do sistema capitalista e da sociedade internacional e com a abertura progressiva das fronteiras nacionais à conformação de mercados comuns regionais³³³. Na Europa, o conceito de soberania passou a ser relativizado, proporcionando a constituição de uma comunidade de Estados integrados, dotada de instituições supranacionais.

Em decorrência do exemplo europeu, junto aos processos de integração, quer sejam regionais quer sejam setoriais, questionam-se sobre as possibilidades de adoção de um conceito de soberania mais flexível, permitindo a adoção da supranacionalidade. Na Comunidade Internacional encontramos processos de integração que adotam o tipo de integração intergovernamental, onde não são criados órgãos supranacionais, permitindo que o conceito de soberania clássica não sofra maiores alterações. Porém, o exemplo europeu de

³³² FRADERA, Véra Maria Jacob de. Os princípios gerais do direito comunitário. *Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, p. 18-20.

³³³ KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 95.

adoção da supranacionalidade, a partir da cedência de parcelas de soberania a órgãos independentes, permite o desenvolvimento harmônico e a realização dos objetivos do projeto integracionista mais complexos.

A princípio, o conceito da soberania apresenta-se assim como um conceito eminentemente histórico, servindo inicialmente para consolidar o paradigma de Estado, considerado, ainda, como obstáculo à denominada integração internacional³³⁴. Progressivamente, esse conceito tradicional de soberania vem sofrendo modificações ocasionadas principalmente pela evolução nos campos da política, da economia e principalmente das integrações regionais e setoriais, motivo que levam o conceito de soberania tido como absoluto à evolução progressiva na busca de uma definição mais relativa.

3.2.1. Evolução Histórica

O aspecto histórico da soberania será aqui abordado como forma de subsídio à necessidade de alteração do seu conceito absoluto, observando que contemporaneamente já não se adota o tradicional conceito de soberania imutável, mas, um conceito relativo que acompanha as constantes e dinâmicas mudanças da sociedade e das relações internacionais.

Em 1283, no período denominado medieval, surgiram os primeiros resquícios da noção de soberania, enfatizando que cada barão é soberano em seu baronato, conforme palavras de Felipe de Beaumanoir³³⁵. O conceito teve sua primeira evolução na Idade Média, época caracterizada por constantes lutas entre os senhores feudais e a realeza, entre os reis e os imperadores e estes com o papado. Neste período também surgiu o conceito de independência do Império³³⁶. No século XII, segundo MELLO, *a noção de soberania vai*

³³⁴ Comentário sobre o conceito de soberania e sua evolução até os momentos atuais, ver: MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 120-124. No mesmo sentido, MORAES, Jose Luis Bolzan de. Soberania, direitos humanos e ingerência: problemas fundamentais da ordem contemporânea. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. (Org.). **O Mercosul em movimento**. p. 130-150. Em especial ver estudo realizado por KERBER, Gilberto. Florianópolis. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Direito. (UFSC), mar. 2000.

³³⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Direito internacional da integração**. p. 120.

³³⁶ Nesse período ficou consagrada a expressão: *rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*. Idem, ibidem.

permitir a construção do Estado moderno, destruindo as relações feudais, o que vai permitir o desenvolvimento da burguesia ³³⁷.

A soberania teve seu primeiro marco existencial na doutrina moderna através das lições de Jean Bodin ³³⁸, no século XVI. Esse autor afirmava que a soberania correspondia a um poder absoluto e perpétuo de uma república, o qual não estava limitado por nenhum poder terrestre, mas adstrito às leis divinas e naturais. Apresentava-se como uma qualidade estatal de autodeterminação absoluta, perpétua, indivisível, imprescritível e inalienável ³³⁹, correspondendo ao real sentido de soberania absoluta.

MIDÓN enfatiza que a criação do recurso da soberania criado no século XVII foi utilizado para validar o poder do Estado frente ao requerimento de submissão ao papado e também pela necessidade de impor o poder soberano aos senhores feudais ³⁴⁰. Após a guerra dos trinta anos, criaram-se princípios de equilíbrio de poder e de soberania. Esses princípios tinham dois tipos de conotações: internas, quando se referiam à subordinação dos poderes estatais; externas, que condiziam com a idéia de independência, inadmitindo subordinação a nenhum poder internacional. O conceito de soberania absoluta permaneceu reinando de forma total durante longos anos e somente com os primeiros movimentos das relações internacionais começou a ser posto em observação e contestado.

Santo Tomás de Aquino e Hugo Gregório, percebendo as alterações advindas das relações entre os Estados, começaram a questionar a validade do conceito absoluto da soberania. Hugo Gregório, através de suas palavras revolucionárias, onde os monarcas não poderiam estar acima do direito internacional, devendo subordinar-se a ele para evitar guerras,

³³⁷ Idem. p. 121.

³³⁸ BODIN, Jean. *Les Six Livres de la République*. (Os seis livros da República), de 1576. Citado por MORAES, Jose Luis Bolzan de. Op. cit., p. 133. No mesmo sentido: MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Direito internacional da integração*. p. 121. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 89.

³³⁹ Essas características atribuídas à soberania por Bodin, significavam que nada e ninguém poderão impor ao Estado uma decisão que não provenha de si mesmo, ou seja, que não existe nenhum poder supremo ao Estado. Ver: MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de la integración: aspectos institucionales del Mercosur*. p. 60, no mesmo sentido: MORAES, Jose Luis Bolzan de. Op. cit., p. 135.

³⁴⁰ MIDÓN, Mario. A. R. Op. cit., p. 59.

causou imensa perplexidade³⁴¹. No século XIX, o conceito de soberania começou a distanciar-se do poder dos monarcas, despersonalizando-se também de sua vinculação com a noção de Estado. Somente mais tarde, quando o Estado adquiriu personalidade jurídica de direito internacional, conseguiu deter a titularidade da soberania, acrescentando-a como uma de suas peculiaridades³⁴².

A história criou como defesa do Estado o princípio de soberania absoluta, conceituando-a como um poder absoluto, exercido sobre todos e sobre todas as coisas, porém MELLO, ao analisar o processo histórico-evolutivo do conceito de soberania, deixa um alerta: *o Estado é uma forma histórica de organização da vida política e como tal desaparecerá. Entretanto, a história não fixa data*³⁴³.

3.2.2. Conceito Clássico Relativizado

O questionamento sobre a adoção de um conceito relativizado de soberania, abandonando os padrões tradicionais, que a considerava como a *summa potestas*, começou adquirir relevância nos últimos tempos. Hans Kelsen, após o holocausto da Segunda Guerra Mundial, fez com que as discussões em torno da soberania fossem revitalizadas, sugerindo a criação de um novo conceito, mais relativo. Opondo-se aos absolutistas foi sendo responsável pela introdução de um novo conceito de soberania, afirmando, que *a noção tradicional da soberania é incompatível com a supremacia do direito internacional e ao estabelecimento de uma ordem dessa natureza no cenário político mundial*³⁴⁴.

Posteriormente, com o desenvolvimento emergente das organizações internacionais, no período entre 1919-1945, o Estado sofreu um impacto, e percebeu que sua

³⁴¹ GREGÓRIO, Hugo. De Jure Belli Ac Pacis, Livro Tercero. Citado por RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 89.

³⁴² MORAES, Jose Luis Bolzan de. Op. cit., p. 134.

³⁴³ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Direito internacional da integração. p. 123.

³⁴⁴ KELSEN, Hans. Principios de derecho internacional público. p. 97, citado por RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 89.

atuação havia se tornado tímida e restrita. Como forma de defesa procurou restringir seu conceito da soberania, fato esse, contemporaneamente, ligado à internacionalização da vida econômica, política, social e cultural³⁴⁵.

Para ZIMMERMAN, *os estudos de Kelsen e Jellinek fizeram o mundo dar-se em conta que a concepção clássica da soberania vista como um poder ilimitado não pode ser considerada nem no aspecto interno nem no externo*³⁴⁶. A partir destas análises, o poder ilimitado da soberania absoluta começou a perder campo para um conceito mais flexível, permitindo maior possibilidade de relacionamento entre Estados soberanos e organismos internacionais³⁴⁷.

Com o surgimento do direito da integração, responsável por regular nova forma de direito, onde os Estados soberanos poderão associar-se através de cedência ou transferência de parcelas de soberania, criando nova forma de organização, as organizações internacionais, são elas, em partes, entre outros fatores, responsáveis pela proclamação da decadência do conceito clássico. Esses processos, entre outras variáveis, são responsáveis diretos pelas mudanças substanciais e imprescindíveis no conceito de soberania do Estados-nações, possibilitando êxito na estrutura e no desenvolvimento desses processos, tendo como principal exemplo a União Européia³⁴⁸.

Nesse sentido, KLAES enfatiza que *os Estados-membros convivem com uma*

³⁴⁵ MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. Direito internacional da integração. p. 122.

³⁴⁶ ZIMMERMAN, Héctor. Poder y sociedad: instituto de estudos comparados. p. 121, citado por MIDÓN, Mario A. R. Op. cit., p. 61.

³⁴⁷ Surgem como principais causas deste período de transição a mutabilidade dos sistemas políticos, o desenvolvimento das ciências sociais, a criação do direito de integração, empresas transnacionais e organizações não-governamentais. No mundo jurídico há constante evolução principalmente nas ciências sociais e na política. O tempo traz consigo importantes acontecimentos que são responsáveis por mudanças significativas, onde a ciência jurídica deve intervir em resposta aos novos acontecimentos e ao novo campo de investigação; a título de exemplo, podemos citar o princípio da divisão de poderes, a noção de supremacia marcada pelo constitucionalismo, os direitos humanos, direitos da propriedade, o Estado como único sujeito de direito internacional, a criação das organizações internacionais. MIDÓN, Mario. A. R. Op. cit., p. 60.

³⁴⁸ A União Européia, maior exemplo de integração, teve sua história marcada pela supressão do conceito de soberania absoluta no interior de seus Estados-membros, possibilitando a conclusão do projeto de união em prol do benefício comum de seus cidadãos. Possui órgãos com poderes supranacionais, constituindo-se um verdadeiro atentado aos constitucionalistas absolutos, porque fere o princípio constitucional soberano de impossibilitar a inclusão de normas diferentes das obtidas internamente.

*nova concepção de soberania, formulada com base na atribuição de prerrogativas específicas às instituições comunitárias e na conformação de uma ordem jurídica supranacional, hierarquicamente superior às ordens jurídicas internas*³⁴⁹.

Nos estudos clássicos de Jean Jacques Rosseau e de Thomás Hobbes, a possibilidade de divisibilidade da soberania correspondia à perda do poder efetivo do Estado, sendo totalmente impossível seu fracionamento ou partilhamento em favor de um órgão comum. Esse posicionamento rígido é contrário à possibilidade de criação de órgãos supranacionais que necessitam da divisibilidade da soberania dos Estados-membros em detrimento de órgãos comuns, hierarquicamente superiores.

A União Européia, um dos organismos de integração regional, responsável pela revolução ocorrida no conceito arraigado de soberania, determinou a aplicação de normas jurídicas comuns, advindas de um novo direito, o direito comunitário, sujeitas ao controle de um Tribunal de Justiça, órgão superior aos Estados-membros. Porém, sua integração pretende chegar a uma união monetária, instituindo uma moeda única, como também de atingir a etapa final de união política total, através de política de defesa comum e de uma cidadania única³⁵⁰.

O Mercosul, projeto de integração do Cone Sul, pretende concluir seu projeto de mercado comum entre os Estados-membros, porém não prevê a criação de organismos supranacionais até concluir esta fase, busca atingir essa etapa através da intragovernamentabilidade sem a cedência ou transferência de parcelas de soberania a órgãos comuns. Pois, o conceito dogmático de soberania absoluta é incompatível com a submissão de qualquer Estado à autoridade de algum órgão jurisdicional, ou não, posicionado acima das nacionalidades.

³⁴⁹ KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op cit., p. 96.

³⁵⁰ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. A supranacionalidade no Mercosul. In: PROENÇA, Alencar Mello, BIOCCA, Stela Maris. (Org.). *La integración hacia al siglo XXI*. p. 312.

As empresas transnacionais, sob o aspecto de sociedades comerciais, sem vínculo estatal, dispõem de poder de decisão econômico, interferindo diretamente na economia de muitos países, contradizendo o emanado de soberania absoluta pela intervenção direta, não contestada, detém o poder de comando da ordem mundial. Essas empresas se hospedam em diversos países do mundo, sem observar nacionalidades, buscando apenas reduzir custos na produção, matéria-prima e mão-de-obra, visando exclusivamente o lucro. Em outro aspecto, temos as organizações não-governamentais (ONGs) que, através de seus poderes de pressão, também interferem no conceito de soberania, vinculadas a setores diversificados, como o ecológico, a saúde, os direitos humanos, entre outros³⁵¹.

3.2.3. Integração e Transferência de Soberania

A partir da análise histórica do conceito de soberania, em face da evolução das relações internacionais e dos processos de integração³⁵², tal concepção tradicional da soberania do Estado fica à mercê de reavaliações, devido a sua relação direta com normas internas e internacionais, essas decorrentes dos acordos e dos tratados firmados entre os sujeitos de direito internacional. Atualmente, existe uma verdadeira proliferação de normas jurídicas com caráter internacional, não somente aquelas decorrentes dos tratados, mas também correspondentes à adequação de normas de regulamentação de matérias econômicas, comerciais, sociais, políticas e de direitos humanos, demonstrando a necessidade de reavaliar o conceito constitucional do instituto da soberania³⁵³.

A evolução do direito internacional não se fez acompanhar por um correspondente desenvolvimento do seu processo judicial e de mecanismos para executar suas

³⁵¹ A título ilustrativo, o Greenpeace, a Anistia Internacional são organismos internacionais não-governamentais, que podem ser saídas para alguns Estados conseguirem algum tipo de ajuda internacional, o que interfere no conceito de soberania.

³⁵² Os processos de integração necessitam de um prévio processo político entre os governos nacionais, visando à redução, parcial ou total, das barreiras tarifárias e não tarifárias, que limitam o comércio recíproco. Tais processos podem incluir acordos que visem a regulamentar as barreiras dos países signatários em relação ao resto do mundo. In: SILVA, Roberto Luiz. Op. cit., p. 107.

³⁵³ CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. p. 208.

normas de carácter externo. Algumas propostas de integração permanecem vinculadas à natureza intergovernamental, como é o caso do Mercosul, e outras adaptaram-se à natureza supranacional, como é o caso da União Européia. Nos processos de integração intergovernamentais, os interesses predominantes resultam da harmonização das vontades individuais dos Estados-Partes, tendo sua estrutura institucional e os funcionários dependentes de interesses dos Estados-membros, sendo que a norma produzida neste âmbito deve ser internalizada para produzir efeitos jurídicos. De outra face, a natureza supranacional adotada pela integração européia caracteriza-se pela prevalência do interesse comunitário sobre o interesse individual dos Estados-membros, com estrutura institucional autônoma e independente, dispondo de funcionários próprios, onde as normas comunitárias são dotadas de primazia e aplicabilidade direta, com um Tribunal de Justiça permanente, responsável pela aplicação uniforme das regras comunitárias³⁵⁴.

Tais procedimentos, principalmente nos processos de integração econômica, culminam na necessidade urgente de reestruturação do conceito tradicional de soberania adequando-o às exigências desse processo. Segundo CASELLA, *a visão do conceito de soberania como um dogma político intocável está descaracterizada devido sua interação com a necessidade de adotar normas de carácter internacional em favor do benefício da nação, pressuposto que rejeita o carácter absoluto da soberania, sem que estas modificações sejam traumáticas ou esvaziem seu conteúdo*³⁵⁵.

SANTOS, acredita que *dentro do dogma intocável da soberania não há como integrar o Estado em uma organização política, tendente a estabilizar suas relações internacionais, com a observância de compromissos sociais, militares e econômicos, que*

³⁵⁴ MELO, Adriane Cláudia. Op. cit., p. 14-15.

³⁵⁵ CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. p. 209.

*transcendam, muitas vezes, aos seus próprios interesses, em benefício da comunhão internacional*³⁵⁶.

CANOTILHO adverte que *a soberania como conteúdo dos próprios princípios estruturais do estado, enumera os seguintes princípios da atividade estatal: princípios da tipicidade e indisponibilidade das competências, princípio da conformidade dos atos estaduais com a constituição, princípio da participação, de planificação democrática da economia (plebiscito, referendium e sufrágio universal)*³⁵⁷. Para Kelsen a soberania possui um conceito normativista e é tida como *a expressão da ordem jurídica nacional*³⁵⁸.

BARACHO, inspirado na teoria de Carpizo, entende que *a soberania política é faculdade de autodeterminação, de independência e igualdade dos estados. Soberania jurídica é a criação de uma constituição e de todas as normas que derivam dela. Soberania econômica é a atribuição de determinar seu sistema econômico e de dispor de seus recursos naturais. Soberania cultural é a preservação do modo de ser e de pensar da comunidade política. Soberania é antagônica a qualquer forma de modalidade de imperialismo ou colonialismo ou colonialismo*³⁵⁹.

Assim, o conceito de soberania, quando visto pelas instituições de caráter supranacional, necessita de adequação a tal neutralidade. Nesse sentido, DROMI *considera que a integração regional não é incompatível com a concepção de soberania nacional*³⁶⁰, pois há necessidade de convivência e de harmonização entre os interesses dos Estados, sendo preciso adequar o conceito de soberania em favor da convivência de normas comuns entre os

³⁵⁶ SANTOS, Arthur. O dogma da soberania absoluta e a realidade internacional. p. 60, citado por MELO, Adriane Cláudia. Op. cit., p. 17-18.

³⁵⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. p. 694-707, citado por CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico**. p. 208.

³⁵⁸ Kelsen, Hans. Teoría general del derecho y del estado. p. 48, citado por MELO, Adriane Cláudia. Op. cit., p. 20.

³⁵⁹ BARACHO, José Alfredo. citado por LEAL, Rosemíro Pereira. **Soberania e mercado mundial: a crise jurídica das economias nacionais**. p. 85.

³⁶⁰ DROMI, Roberto, EKMEKDJIAN, Miguel A, RIVERA, Julio C. Derecho comunitario: regimen del Mercosur. p. 40-41, citado por RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 91.

Estados-membros da integração econômica, que estarão sob a regência de normas internacionais comuns. Na medida em que o Estado suprime parte do seu poder de independência soberana, cresce na sua posição estratégica em relação à comunidade internacional. Não há, nesse processo de transferência de soberania, perda, mas sim restrições ao seu exercício³⁶¹.

Chegará o momento em que a verificação dos interesses dos Estados-membros do Mercosul serão imprescindíveis à concretização do projeto integracionista. Nesse momento haverá necessidade de transferir parcelas de soberanias em favor de uma estrutura institucional supranacional no processo integracionista, deixando de lado as marcas dos laços de tradição, enfatizadores do dogma da soberania absoluta. Nesse sentido, a fase de mercado comum, almejada pelo Mercosul, só se tornará realidade a partir do compartilhamento de soberania dos Estados-membros, constituindo-se como um dos requisitos fundamentais a sua concretização.

3.2.4. A Posição Constitucional dos Estados-Partes

a) Constituição da República Federativa do Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro disciplina o conceito de soberania na Constituição Federal de 1988, nos artigos 4º, 5º, inciso XXXV, 60, inciso 4º, parágrafo 4º, constituindo-se em mandamento supremo, conforme regras valorativas da pirâmide Kelsiana. Analisando o teor desses dispositivos, percebe-se nitidamente a opção pelo conceito absoluto e intransponível de soberania, sem deixar margens aos processos de integração.

Para BAPTISTA, os artigos 22, 23 e 24 da Constituição, quando cita as regras do regime de distribuição da competência, *é o mais sério obstáculo para a integração, pois*

³⁶¹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 91-92.

*nestes preceitos não aparece mencionada a possibilidade de delegação de poderes a um órgão comunitário*³⁶².

A doutrina brasileira ao apreciar o assunto divide-se em duas categorias: os nacionalistas, que aprovam o conceito absoluto e os internacionalistas, que consentem com um conceito mais flexível diante dos novos acontecimentos na arena internacional.

Os nacionalistas permanecem alheios aos novos rumos em termos internacionais, continuam com a visão de um conceito histórico clássico, vinculado aos tempos de guerras e lutas para demarcação de territórios estatais, temendo por maior flexibilização³⁶³. Enclausuram-se, alegando possibilidades de intervenções de grandes potências internacionais, de organismos internacionais e prevêem a possibilidade de retorno às dependências econômicas e sociais, vivenciadas antes do processo de independência do país. Como se a independência do Brasil tivesse sido concluída com êxito e o país convivesse sem intervenções das grandes economias mundiais. Os nacionalistas permanecem voltados a um conceito de soberania, que se traduz no poder de decidir, em última instância, sobre a eficácia do direito, compreendendo a supremacia do Estado sobre qualquer outro poder de decisão, inadmitindo extensão de poderes³⁶⁴.

A corrente doutrinária internacionalista, mais consciente com a evolução ocorrida na esfera internacional, preconiza novo conceito de soberania, pois o conceito absoluto nega as relações entre os Estados. Apontam os internacionalistas, como vértice norteador de sua doutrina, a antinomia que ocorre entre a soberania e a cooperação internacional³⁶⁵. Busca-se, assim, um conceito mais flexível, permitindo que o Brasil faça parte dos projetos mais avançados em nível externo, que são os processos de integração,

³⁶² BAPTISTA, Luiz Olavo. As instituições do Mercosul, comparações e perspectivas. In.: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. (Coord.) **O Mercosul em movimento**. p. 54 e ss.

³⁶³ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica no Mercosul**. p. 88.

³⁶⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Curso de direito internacional público**. p. 68.

³⁶⁵ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica no Mercosul**. p. 93.

visando a uma maior possibilidade de realização do projeto idealizado para o Mercosul, pretendendo melhor qualidade de vida aos seus cidadãos.

A doutrina brasileira ocupa-se em encontrar novo conceito de soberania, adequado às atuais necessidades do Estado, dinâmico e flexível, voltado a efeitos sociais, econômicos e jurídicos, de direcionamento a seus cidadãos, proporcionando-lhes maiores possibilidades.

A tentativa inicial de formular novo conceito da soberania para o Brasil resultou em fracasso, em 1995, quando foi apresentado um projeto de emenda constitucional pelo deputado federal Adroaldo Streck, tentando inserir um conceito mais flexível e com objetivos voltados ao Mercosul, propiciando a inserção da supranacionalidade na Carta Magna. O projeto não foi aprovado pelo Congresso Nacional, fazendo ressurgir discussões, constatando-se, nessa época, grande preconceito em relação à matéria³⁶⁶.

Neste aspecto, alguns autores consideram não ser necessário fazer emendas nas Carta Constitucional, bastando apenas regulamentar o artigo 4º, da Carta Magna que, por seu conteúdo, permite contornar o obstáculo à permissão de uma cedência em virtude de processos de integração, visando a criar órgãos supranacionais³⁶⁷, proposta que ainda não apresenta consenso entre os doutrinadores do país.

Após esta análise dos movimentos ocorridos na ordem jurídica interna do Brasil, a análise volta-se aos países parceiros do Brasil no processo de integração do Mercosul.

³⁶⁶ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. A supranacionalidade no Mercosul. In: PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stela Maris. (Org.). **La integración hacia al siglo XXI**. p. 316.

³⁶⁷ FINKELSTEIN, Cláudio. Mercosul: lições do período de transitoriedade. p. 203, citado por FERREIRA FILHO que enfatiza o aspecto do artigo 4º, da Constituição Federal do Brasil, que faz observação quanto à política internacional do Brasil, não proibindo a possibilidade da adoção de princípios supranacionais. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. p. 21.

b) Constituição da República Argentina

A Constituição argentina de 1853 foi construída a partir do modelo liberal da época, não previa o instituto integracionista e a possibilidade de, nesse sentido, serem firmados instrumentos de integração. Foi reformada nos anos de 1860, 1866, 1898 e 1957.

As primeiras discussões ocorreram através de tratados, quando se admitiu a existência de tribunais internacionais com competência para solucionar questões esgotadas na jurisdição nacional³⁶⁸.

Após as propostas de reformas constitucionais iniciadas em 1992, a Argentina passou a apresentar visão mais direcionada aos movimentos internacionais, permitindo a possibilidade de o Estado vincular-se a projetos de integração com outros Estados, ou seja, seu conceito de soberania encontra-se mais flexível e adequado ao processo de integração do Mercosul.

A Constituição argentina, promulgada em 22 de agosto de 1994, no inciso 24, do artigo 75, faz previsões da possibilidade de delegar competências e jurisdição a um organismo supraestatal, permitindo a criação de órgãos supranacionais. Nos seus artigos 24 e 31 também faz referência à transferência de parcelas de sua soberania, estabelecendo hierarquia própria aos tratados de integração.

A Argentina, quanto ao aspecto doutrinário, também encontra-se dividida entre adeptos nacionalistas e internacionalistas. A prevalência, porém, é internacionalista. Seus teóricos defendem a criação de uma Corte de Justiça Permanente no Mercosul.

Na reforma constitucional de 1994 foram introduzidas grandes modificações nas atribuições do Congresso, possibilitando que o mesmo aprove tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supranacionais, em condições de

³⁶⁸ MIDÓN, Mario. A. R. Op. cit., p. 351.

reciprocidade e igualdade, que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos³⁶⁹. Essas normas têm poderes de hierarquia superiores às leis, sendo aprovadas somente pela maioria absoluta dos membros de cada Câmara, quando se tratar de tratados com países latino-americanos³⁷⁰.

Nesse sentido, a legislação argentina está apta a integrar-se plenamente em projetos mais arrojados, através da cedência ou transferência de parcelas de sua soberania em prol e benefício do mercado comum do Cone Sul.

c) Constituição da República Oriental do Uruguai

O Uruguai têm Constituição antiga, datada de 02 de fevereiro de 1967, que sofreu as sucessivas reformas de 1989 e 1994. No sentido de integração, suas normas cogentes não disciplinam, nem se referem à possibilidades de cedência de soberania em virtude de processos supranacionais. No artigo 6º, parágrafo 2º, a exemplo do Brasil, o Uruguai também não permite uma flexibilização do conceito de soberania. Tal instituto é ainda visto através de seu conceito clássico, como defesa do Estado em virtude de possíveis intervenções externas, com especial proteção de seus produtos e matérias-primas, elencados nos artigos 4º e 6º, do referido dispositivo legal³⁷¹.

Observa KERBER que, *em 1990, a Suprema Corte de Justiça do Uruguai firmou posição de que uma lei posterior poderá derogar as normas de um tratado, do contrário a constituição seria violada*³⁷².

Mesmo entrando em vigor a reforma constitucional em 14 de janeiro de 1997, essas últimas reformas na Constituição uruguaia não permitem a adoção de um modelo que vise a uma integração com a necessária flexibilização do conceito de soberania, pois

³⁶⁹ KERBER, Gilberto. Op. cit., p. 81-2, no mesmo sentido: TORRES KIRMSER, José Raul. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In.: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 53.

³⁷⁰ MIDÓN, Mario. A. R. Op. cit., p. 353.

³⁷¹ Idem, p. 369-370.

³⁷² KERBER, Gilberto. Op. cit., p. 86.

silenciam sobre o assunto. Nessa Constituição não há permissibilidade à consagração do princípio de integração com outros Estados visando a impulsionar o desenvolvimento. A Constituição uruguaia apenas faz referência com prioridade à integração latino-americana, mas não prevê a possibilidade de adequação para um conceito mais flexível, permitindo a constituição de órgãos superiores ao de seu Estado soberano.

d) Constituição da República Federativa do Paraguai

O Paraguai, a exemplo da Argentina, possui ordenamento jurídico tecnicamente flexível e mais avançado aos processos de integração e ao conceito de soberania, permitindo transferência de parcelas de sua soberania a organismo de integração. A Constituição Federal do Paraguai de 20 de junho de 1992, nos seus artigos 137, 141, 143 e 145, determina a possibilidade de ordem jurídica supranacional, formada a partir da transferência de soberania, condicionando a participação do país numa inserção à estrutura política, determinando a superioridade hierárquica dos tratados em relação às leis³⁷³.

Segundo KIRMSER, *ao aprovar este artigo, foi ressaltado na Assembléia Nacional Constituinte, que o mundo de hoje é o mundo da interdependência e para tanto os critérios nacionalistas fanáticos que levantam muros espirituais e mentais são incompatíveis com o momento que vive a humanidade*³⁷⁴. A Constituição paraguaia também atribui preferência à integração latino-americana, como ocorre no Brasil, no Uruguai e na Argentina³⁷⁵.

A Constituição paraguaia, a exemplo da Argentina, permite que haja flexibilização do conceito clássico de soberania, em virtude da criação de organismos

³⁷³ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 226. No mesmo sentido, TORRES KIRMSER, José Raul. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In.: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 53.

³⁷⁴ TORRES KIRMSER, José Raul. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In.: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 53.

³⁷⁵ MIDÓN, Mario. A. R. Op. cit., p. 375.

supranacionais no âmbito do Mercosul, proporcionando uma integração mais efetiva e uma real união.

Sem conseguir a harmonização das legislações internas dos países-membros do Mercosul, no sentido de avançarem possibilitando flexibilização no conceito de soberania, o processo de integração do Mercosul ficará distante de alcançar o êxito projetado, pois muitos dos impasses no âmbito deste processo esbarram na falta de um poder supranacional responsável pela condução de impor suas decisões.

A característica da supranacionalidade, que implica certo recorte das soberanias dos Estados-membros, permitirá a criação de um Tribunal permanente com a faculdade de julgar conflitos entre os Estados-membros, os órgãos do Mercosul e os nacionais, em várias áreas do direito da integração³⁷⁶.

3.3. O Complexo Instituto da Supranacionalidade

O instituto da supranacionalidade surgiu na década de cinquenta na Europa, como desafio a preceitos culturais, políticos e sociais que exacerbavam a idéia da soberania absoluta como meio de defesa do Estado e seus cidadãos. Essa etapa revolucionária do direito de integração foi responsável por implantar novas tendências e trazer novos avanços, que atualmente são motivos de orgulho dos precursores dessa idéia: povo europeu. Após terem passado por momentos de extrema destruição e pobreza, conseguiram encontrar soluções exclusivas, revertendo o processo, constituindo-se, atualmente, numa potência econômica, tentando voltar-se aos âmbitos sociais e políticos.

A supranacionalidade das Comunidades Européias, segundo QUADROS, *resulta da transferência definitiva de parcelas de poderes soberanos dos Estados-membros para essa organização, constituindo-se, de fato, um novo tipo de poder político,*

³⁷⁶ TORRES KIRMSER, José Raul. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In.: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 55.

*hierarquicamente superior e independente daquele exercido em âmbito nacional, posto que legitimamente fundamentado no interesse comum, que, por sua vez, se sobrepõe aos interesses particulares desses Estados em matéria comunitária*³⁷⁷.

OLIVEIRA entende que a supranacionalidade *pode ser reconhecida na forma de designação do órgão supranacional, sua independência e na existência de um procedimento determinado de deliberação*³⁷⁸.

A supranacionalidade, criada e inserida no processo de integração europeu, serve de parâmetro para as diversas tentativas de integração do mundo, inclusive ao projeto em construção do Cone Sul.

3.3.1. Evolução Histórica

As relações internacionais foram marcadas pela criação de modelos de integração econômica, podendo compreender dois tipos: a internacional e a regional. Segundo OLIVEIRA, *o modelo de integração internacional é utilizado para expressar as características e tendências da economia capitalista global e suas referências específicas de interdependência, de acirradas disputas entre os grandes conglomerados concorrentes, cujos interesses transcendem os limites geográficos e objetivos políticos de seus Estados nacionais. A integração regional surge através de acordos políticos entre os Estados vizinhos ou geograficamente próximos, objetivando vantagens de cooperação decorrentes desse processo*³⁷⁹.

A partir do desenvolvimento das organizações internacionais ocorreu uma proliferação de tentativas de integração econômica, dentre elas, a iniciada pelas Comunidades Européias, na década de cinquenta, responsável pela criação do instituto da

³⁷⁷ QUADROS, Fausto de. Direito das Comunidades Européias e direito internacional público, citado por KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 98.

³⁷⁸ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 68.

³⁷⁹ Idem. p. 34.

supranacionalidade. É uma matéria controvertida na doutrina e responsável por inúmeros questionamentos, principalmente pela necessidade de transferência de parcelas de soberania dos Estados soberanos a um órgão comum independente.

A questão do ponto de vista prático, envolvendo órgãos com poderes supranacionais, teve seu marco teórico no Tratado de Paris, de 1951, constitutivo da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), que estabeleceu, no seu artigo 9º, que o cumprimento das funções conferidas aos funcionários comunitários da Comissão Europeia não estava vinculado a nenhum governo nem mesmo a organismos, possuindo total independência. Este modelo *sui generis* implantado nessa Comunidade fez surgir uma nova forma de estabelecer vínculos situados em dimensão superior ao Estado-nação, dos quais os funcionários eram seus nacionais e também aos princípios das relações internacionais³⁸⁰.

Anteriormente já foi mencionada uma forma de adoção de princípios supranacionais, e conforme OLIVEIRA, a Declaração de Shumann, em 1950, definiu as características de uma alta autoridade, adotada em momento posterior pelos Tratados da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço e da Comunidade Europeia de Defesa. Na abordagem do tema, esclarece a autora, que tal instituto não aparece nos Tratados constitutivos da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa), desaparecendo o artigo 9º do TCECA, quando eliminado pelo artigo 19, do Tratado de Fusão dos Executivos, de 1965³⁸¹.

Após a instituição das Comunidades Europeias, a tarefa de obter uma transferência comum de parcelas da soberania nacional não foi tarefa fácil, em virtude dos limites constitucionais impostos à aplicabilidade das normas comunitárias na ordem interna dos Estados-membros. Os princípios constitucionais clássicos, como o de soberania, tiveram

³⁸⁰ MIDÓN, Mario. A. R. Op. cit., p. 54-55.

³⁸¹ OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Europeia: processos de integração e mutação**. p. 67-68.

que ser relativizados para permitir a formação de uma nova ordem jurídica comunitária, com exceção de alguns Estados como a Alemanha, Itália, Grécia e Suécia, pois, já adotavam a teoria dualista³⁸².

Em síntese, foram alteradas as seguintes Constituições: Irlanda (1937), Itália (1947), Holanda (1983) e Grécia (1975), Luxemburgo (1868), Dinamarca (1953) e Suécia (1974). Na Constituição holandesa foi adotado o reconhecimento tácito da superioridade hierárquica das Comunidades e dos órgãos comunitários, dos tratados constitutivos e do próprio direito comunitário. Em 1992, com a necessidade de adaptar os sistemas normativos nacionais à unificação político-econômica da União Européia, realizaram-se novas mudanças estruturais nas Constituições da Alemanha, França, Irlanda, Espanha, Portugal, e, em 1994 da Bélgica e da Áustria, legitimando, dessa forma, a supranacionalidade na União Européia. Na Finlândia e na Inglaterra, a questão da supranacionalidade não se encontra nas suas Constituições, sendo, no primeiro caso, regulamentada pelo Capítulo IV da Lei Orgânica do Parlamento finlandês e, no segundo, suas normas são consideradas parte integrante da ordem jurídica do Reino Unido, tornando necessário apenas que o Parlamento inglês declare a vigência plena dessas normas comunitárias³⁸³.

Diante dessa síntese histórica, conclui-se que antes de serem modificadas as Cartas Fundamentais dos Estados-membros, a supranacionalidade não entrará em vigência nem poderá ter aplicabilidade no processo de integração europeu, sendo efetivada somente após as devidas transferências de parcelas de soberania a órgãos comunitários comuns, consolidando, assim o processo supranacional.

Dessa forma, torna-se imprescindível a abordagem mais específica da questão

³⁸² A teoria dualista adotada pela maioria dos Estados europeus sustenta que a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica nacional são distintas e independentes, portanto não poderia haver um conflito entre ambas, em princípio, exceto após a incorporação das normas internacionais no sistema normativo nacional. KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 101.

³⁸³ Idem, p. 102-103.

da supranacionalidade, pois o objeto da pesquisa é propor a criação de um órgão supranacional no âmbito do Mercosul.

3.3.2. Características Fundamentais

Atualmente, a supranacionalidade³⁸⁴ é característica de um processo de integração econômico *sui generis* surgido na União Européia. Corresponde a um poder conferido a determinados órgãos, que possuem capacidade de decisão, afetando não somente a um Estado, mas sim a todos os Estados-membros, instituições, órgãos e cidadãos inseridos no processo. Para que seja criado um órgão com competência supranacional, cujas decisões possam atingir todo o âmbito geográfico predeterminado pelo tratados constitutivos, faz-se necessária a cedência ou o partilhamento de soberanias dos Estados-membros a um órgão comum.

Criou-se, na Europa, a partir dos anos cinquenta, uma nova ordem política supranacional, através da instituição de organismos próprios que se caracterizam fundamentalmente pela transferência de competências que recebem dos Estados-membros, pela prevalência de suas resoluções sobre as legislações nacionais e pela sua independência decisória frente aos governos nacionais³⁸⁵. Este novo ordenamento jurídico foi responsável por ocasionar uma revolução ao conceito de soberania absoluta, porque criado um órgão superior responsável pela aplicação das normas jurídicas, estando em posição hierárquica frente aos Estados-membros: o Tribunal de Justiça permanente.

A aceitação de uma ordem jurídica supranacional supõe o abandono do conceito ultrapassado de soberania absoluta, sustentada durante muitos anos sob o escudo da

³⁸⁴ A supranacionalidade foi criada na metade do século XX, na Comunidade Econômica Européia, através dos Tratados de Paris e de Roma. A realidade da supranacionalidade se originou com o Plano Schumann, nos anos cinquenta, que apostava numa alta autoridade com poderes supranacionais para controlar a produção siderúrgica. Ver: art. 9º, do Tratado do CECA. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 219.

³⁸⁵ Idem, p. 220-221.

teoria da segurança nacional³⁸⁶. Passa-se a aceitar um conceito mais flexível, permitindo que um órgão estabelecido em nível de integração seja responsável por decidir sobre os principais conflitos e dúvidas interpretativas surgidas no âmbito da comunidade.

RUIZ DÍAS LABRANO considera que a supranacionalidade encontra-se inserida sob três enfoques: a) com relação ao órgão criado a partir dos tratados e protocolos constitutivos dos processos de integração; b) com relação ao ordenamento jurídico, ao se referir ao campo normativo sistematizado, que se localiza sobre o ordenamento jurídico nacional em um plano paralelo e ao mesmo tempo hierarquicamente prevalente na ordem jurídica internacional; c) com referencia à norma, ao referir que as normas possuem características próprias, sendo que seu âmbito normativo passa do nacional para o âmbito regional ou continental, com efeito prevalente e aplicação imediata e direta³⁸⁷.

É importante observar que os processos de integração não ficam vinculados à supranacionalidade. Podem ser adotados modelos intergovernamentais, como ocorre atualmente no Mercosul. Este caso corresponde a um modelo onde são utilizados funcionários dependentes e vinculados aos Estados-membros, podendo substituir esses representantes a qualquer momento, e tendo a seu favor a faculdade de veto, ou seja, a tomada de decisões é adotada por consenso ou por unanimidade, constituindo-se como característica do processo de cooperação internacional. Os órgãos intergovernamentais, diferentemente dos supranacionais, não possuem autonomia executiva nem legislativa, sendo extremamente dependentes dos Estados-membros³⁸⁸.

³⁸⁶ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. A supranacionalidade no Mercosul. In.: PROENÇA, Alencar Mello, BIOCCA, Stela Maris. (Org.). *La integración hacia el siglo XXI*. p. 312.

³⁸⁷ RUIZ DÍAS LABRANO, Roberto. Supranacionalidade e integración. In: PROENÇA, Alencar Mello, BIOCCA, Stella Maris. (Org.). *La integración hacia el siglo XXI*. p. 191.

³⁸⁸ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 222.

Os processos integrativos que inserem órgãos supranacionais necessitam averiguar alguns elementos essenciais ao pressupostos da supranacionalidade³⁸⁹: a) o reconhecimento da existência de interesses e valores comuns; b) a criação de um poder efetivo ao serviço destes interesses; c) a autonomia deste poder; d) a imediatividade do exercício de poder e sua imperatividade. Nesse sentido, existem três condições básicas: a) a transferência permanente do exercício de competências soberanas à organização; b) a independência da organização em relação a seus membros; c) as declarações de vontade das organizações devem ser emitidas independentemente da vontade dos Estados-membros e produzir diretamente efeitos sobre esses Estados e seus nacionais.

Existem elementos essenciais a configurar o instituto supranacional: a independência das instituições comunitárias frente aos Estados-membros, a existência de relações diretas entre as instituições comunitárias e os particulares e a transferência de competência dos Estados-membros em favor da unidade supranacional³⁹⁰.

A supranacionalidade prescinde de acordo prévio feito entre os Estados, onde acordam quanto às normas ditadas por tal organismo, que deverão ter aplicação imediata, ser consideradas obrigatórias e prevalentes sobre as demais. Os funcionários deste organismo não podem levar consigo interesses particulares de seus Estados, deverão ser independentes e atuar com objetivos voltados para a integração, tomando as decisões que favoreçam o organismo. A visão dentro do órgão deve ser de conjunto, com visão supraestatal (acima do Estado).

A caracterização da supranacionalidade compreende o reconhecimento dos valores comuns, onde o grupo de Estados vinculados pelo processo de integração acordam em objetivos e diretrizes, no qual os participantes estão dispostos a subordinar os interesses

³⁸⁹ Elementos essenciais e condições básicas à adoção da supranacionalidade, ver: OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação**. p. 68-69.

³⁹⁰ *Idem*, p. 69.

nacionais. É necessário também que determinados poderes efetivos sejam postos ao serviço de objetivos comuns e, além de tudo, que esse poder seja autônomo, distinto do poder dos Estados-membros³⁹¹.

Enfim, a supranacionalidade corresponde a instituições autônomas, com poderes superiores aos Estados-membros, possuindo supremacia do ordenamento jurídico comunitário frente ao direito interno dos Estados-membros. A aplicação das normas comunitárias é imediata, de modo que o direito produzido pelos órgão supranacionais ingressam automaticamente nos Estados-Partes, sem necessidade de passar por aprovação parlamentar e posterior ratificação. As normas comunitárias também têm aplicação direta, podendo qualquer pessoa invocar os direitos produzidos pelos órgãos supranacionais³⁹².

3.3.3. Dificuldade Conceitual

Sob o ponto de vista etimológico do termo supranacionalidade, registram-se discussões entre os autores. Alguns preferem utilizar nomenclaturas diferentes, como sobre-estatal ou supra-estatal, para conceituar de forma precisa tal fenômeno.

OLIVEIRA enfatiza que a palavra supranacionalidade *comporta a junção de dois ou mais vocábulos: supra e nacional. O primeiro implica um sentido de superioridade em relação ao segundo, representando este, uma relação de subordinação que afeta os Estados-membros e se estende aos seus ordenamentos jurídicos e instituições, vinculando-os a uma unidade integrada, instituição supranacional juridicamente superior às unidades nacionais que a compõem. Em sequência sua conceituação se apresenta como noção eminentemente jurídica, configurando uma forma particular e sui generis de ordenamento normativo*³⁹³.

³⁹¹ MIDÓN, Mario. A. R. Op. cit., p. 55-56.

³⁹² Idem, p. 57-58.

³⁹³ OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processos de integração e mutação*. p. 68.

Atualmente, a maioria dos teóricos e doutrinadores utilizam a palavra supranacionalidade, podendo não ser a mais correta ou aquela que melhor define tal fenômeno, encontrando-se praticamente cristalizada pela doutrina. Constituído-se característica peculiar, não pode ser explicada pelo direito internacional clássico, tampouco pelo direito interno, mas por um novo ramo do direito: o direito comunitário de formação recente³⁹⁴.

O complexo fenômeno supranacional foi alvo de várias conceituações, e, segundo STELZER, *o significado do termo supranacional expressa um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista os anseios integracionistas*³⁹⁵.

SEITENFUS e VENTURA evidenciam o raciocínio elaborado por Pierre Pescatore, o qual observa que *a supranacionalidade é um poder, real e autônomo, colocado a serviço de objetivos comuns a diversos Estados, entendendo por objetivos os valores e interesses partilhados*³⁹⁶.

CAMPINS ERITJA, traz uma síntese de conceitos utilizados por diversos autores, entre eles, HÉRAUD, um dos primeiros a tentar apresentar esse conceito, evidenciando que *a supranacionalidade poderia ser reconhecida na forma de designação do órgão supranacional, da sua independência e da existência de um procedimento de deliberação, acrescentado da força jurídica das decisões adotadas pelo órgão supranacional e a incidência material de sua intervenções*. CARRILO SALCEDO define a ordem supranacional a partir das seguintes elementos: *independência frente aos Estados-membros,*

³⁹⁴ MELO, Adriane Cláudia. Op cit., p. 15.

³⁹⁵ STELZER, Joana. Op. cit., p. 67-68.

³⁹⁶ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva, VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Op. cit., p. 65.

*transferência de competências e as relações diretas entre os órgãos da Comunidade e dos particulares*³⁹⁷.

Para MEDEIROS, a supranacionalidade determina o aparecimento de um poder que se coloca a cima dos Estados, resultante da transferência definitiva de parte de suas funções próprias aos domínios abrangidos pela entidade supranacional, que passa a exercê-las tendo em vista o interesse comunitário e não o interesse individual dos Estados³⁹⁸.

Nesse sentido, a supranacionalidade é compreendida pela sua independência em face aos governos dos Estados-membros. MARTÍN-MARCHESINI enfatiza que a supranacionalidade é o poder que os Estados-membros delegam a organismos independentes dos governos de tais Estados que os criaram, para que tenham competência suficiente de executar e dirimir os aspectos referente a objetivos comuns, que levaram os ditos Estados a integrar-se a uma comunidade organizada³⁹⁹.

Dentre as diversidades conceituais apresentadas, sinteticamente, a supranacionalidade é um fenômeno característico do processo de integração, e pressupondo: transferências de soberanias dos Estados-membros para a organização comunitária, poder normativo do direito comunitário em relação aos direitos pátrios e dimensão teleológica de integração⁴⁰⁰. Evidenciando-se três pressupostos: a) interesses ou valores comum; b) estrutura institucional; c) autonomia e independência dos órgãos estruturais.

3.3.4. A Supranacionalidade e a Integração do Cone Sul

A opção do Mercosul ao modelo intergovernamental foi necessária num primeiro momento, para dar seqüência e cumprir os objetivos inicialmente propostos para o

³⁹⁷ CAMPINS ERITJA, Mar. *Proceso de integración en la Unión Europea*. p. 104.

³⁹⁸ CHAPUZ DE MEDEIROS, Antônio Paulo. Tribunais supranacionais e aplicação do direito comunitário: aspectos positivos e negativos, citado por MELO, Adriane Cláudia. Op. cit., p. 17.

³⁹⁹ MARTÍN-MARCHESINI, Gualtiero. La suranacionalidad en la integración latino-americana. *Revista de derecho público*, p. 148-156.

⁴⁰⁰ CAMPINS ERITJA, Mar. Op. cit., p. 104.

projeto de integração. Porém, esse processo evoluiu e surgiram características similares ao mercado comum europeu. Dessa forma, evidencia-se a utilidade de espelhar-se na experiência européia no que for adequado⁴⁰¹, não desmerecendo uma necessária visão crítica relativa às peculiaridades regionais, sociais, econômicas e políticas inerentes à região do Cone Sul.

Mesmo havendo disparidades entre os dois processos, a União Européia único paradigma que conseguiu satisfazer plenamente seus interesses e objetivos, atualmente passa a desenvolver uma integração política e social entre seus Estados-membros, servindo de exemplo para qualquer integração econômica em construção.

O Mercosul palmilhou passo importante com o reconhecimento de sua personalidade jurídica de direito internacional, conferida pelo Protocolo de Ouro Preto, implantando um ordenamento jurídico definitivo, criando órgãos com força decisória e obrigatória aos Estados-membros, fazendo surgir a idéia de que a supranacionalidade no Mercosul não está tão distante, devido às medidas importantes já adotadas para um futuro próximo.

Os principais avanços ocorreram no Mecanismo de Solução de Controvérsias adotado pelo Mercosul, referente à arbitragem, considerada última instância administrativa de recurso a uma decisão em termos comunitários. Nesse sentido, ALMEIDA considera *que o atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul já é um embrião da supranacionalidade, pois mesmo provisório, implica na adesão dos países às decisões tomadas pelos árbitros*⁴⁰². DUPRAT, por sua vez, considera que *pode-se verificar certos dados de supranacionalidade no Mercosul, ou seja, na obrigatoriedade das decisões dos*

⁴⁰¹ ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. O ordenamento jurídico da União Européia e do Mercosul. In.: STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. p. 292.

⁴⁰² Idem. p. 293.

*órgãos do Mercosul e sua personalidade internacional frente aos demais Estados*⁴⁰³.

Verifica-se também que nos dispositivos constantes do capítulo I, do Tratado de Assunção, figura o compromisso de harmonização das legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. Nesse sentido, FREITAS JÚNIOR, analisa que *o Mercosul ao assinalar para uma uniformização legal dos seus signatários, o faz no sentido de buscar a constituição de um verdadeiro direito comunitário de caráter supranacional. Nesse sentido observa que tais propósitos coincidem com a experiência paradigmática da União Européia, assinalando a ambição de rever o sentido e o alcance da soberania dos Estados do Cone Sul*⁴⁰⁴.

VALENTE entende ser necessária a supranacionalidade no Mercosul, quando expressa que *a supranacionalidade é condição sine qua non do êxito de uma tentativa integracionista em virtude de que arriscar a integração a um lapso de vontade política do governo deste ou daquele Estado poderia significar um retrocesso do caminho que muito custamos a trilhar, com imensos prejuízos a todos aqueles que se envolveram na tentativa de eliminar fronteiras econômicas que recortam a América Latina e de diminuir suas diferenças sociais*⁴⁰⁵. No mesmo sentido, CASELLA expressa sua preocupação entendendo que *a institucionalização supranacional do Mercosul possibilitaria menos sujeição a súbitas volatilizações da vontade política*⁴⁰⁶.

AMARAL JÚNIOR, no mesmo sentido, defende a supranacionalidade no Mercosul, sendo que *a implantação definitiva do processo integracionista exigirá a criação*

⁴⁰³ DUPRAT, Diego. La creación de un Tribunal de Justicia supranacional como medio de fomento, desarrollo y consolidación del Mercosur. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. (Org.). **Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade**. p. 76. Em sentido contrário, FREITAS JÚNIOR considera que o sistema de solução de controvérsias no Mercosul se constitui como um entrave à supranacionalidade. Adverte que o regime de decisões consensuais procedido pelo sistema arbitral são técnicas adotadas no sistema de cooperação internacional e se mostram inadequadas no plano da supranacionalidade no seguinte sentido: a) não se mostram eficazes para propiciar interpretações e aplicações uniformes do direito; b) suas decisões carecem de regularidade, demonstrando-se incapazes de produzir uma jurisprudência; c) são insuficientes para propiciar uma atmosfera de razoável segurança e previsibilidade jurídica. FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues. Op. cit., p. 45-46.

⁴⁰⁴ FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues. Op. cit., p. 44.

⁴⁰⁵ VALENTE, Marta Mitico. Estrutura institucional para o Mercosul. **Boletim de integração latino-americana**. p. 85-86.

⁴⁰⁶ CASELLA, Paulo Borba. Discurso oficial enfraquece o Mercosul, citado por MELO, Adriane Cláudia. Op. cit., p. 25.

*de instituições permanentes de caráter comunitário e supranacional. Não é lógico que o funcionamento de uma zona de livre comércio, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a harmonização das políticas macroeconômicas possam ser realizadas prescindindo-se de existência de órgãos encarregados da sua formulação e execução*⁴⁰⁷.

O Mercosul necessita estabelecer os mecanismos de implementação do mercado comum, norteados pelos princípios basilares do direito comunitário, como também estruturar um Tribunal de Justiça permanente, que será determinante para o desenvolvimento e consecução dos princípios essenciais para evolução do processo integracionista⁴⁰⁸.

Diante dos aspectos analisados, considera-se que a supranacionalidade é o caminho futuro do Mercosul, principalmente ao eliminar as contendas econômicas e atingir a etapa de mercado comum. Desta forma, com um grau de conscientização mais elevado, buscará, através de seus Estados-membros, uma integração econômica, social, jurídica e cultural dos povos do Cone Sul. Para concretizar tais objetivos é necessária a criação de órgãos supranacionais que tenha poder e força para efetivar um futuro direito comunitário.

3.4. Tribunal Supranacional e a Integração do Cone Sul

A inexistência de um órgão permanente de justiça aos ideais da integração, segundo a observação conduz a uma tendência das decisões com base em políticas discricionárias arbitrais, isto porque na sua composição com três árbitros, dois serão designados pelos Estados-membros envolvidos e o terceiro designado por eles em consenso, sendo obrigatório observar uma terceira nacionalidade⁴⁰⁹. A permissão de escolha de árbitros utilizada pelo sistema arbitral no Mercosul deixa dúvidas quanto à decisão proferida nos

⁴⁰⁷ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Mercosul e questões políticas institucionais, citado por MELO, Adriane Cláudia. Op. cit., p. 25-26.

⁴⁰⁸ SOARES, Mário Lúcio Quintão, citado por MELO, Adriane Cláudia. Op. cit., p. 27.

⁴⁰⁹ SANTINI, Luiz Carlos. A solução de controvérsias na integração: problemas políticos, jurídicos, econômicos e sociais. Um estudo para o Mercosul. In: PROENÇA, Alencar Mello, BIOCCA, Stella Maris. (Org.). *La integración hacia el siglo XXI*. p. 536.

laudos ficar atrelada a objetivos políticos comuns.

DUPRAT afirma que *os Tribunais “ad hoc” trazem consigo problemas de integração, de coordenação e de funcionamento interno, atentando contra uma interpretação uniforme da normativa comunitária*⁴¹⁰. A magistratura, em vez de árbitros, mesmo em processo diferenciado de integração, faz necessária e indispensável, porque suas prerrogativas asseguram a independência e imparcialidade, fundamentais à comunidade jurídica, para aplicação da justiça⁴¹¹.

NORTHFLEET consigna que *um órgão jurisdicional com características de continuidade contribuiria não só para a maior segurança jurídica do processo de integração, mas também colaboraria, por meio de suas decisões, para forjar a consciência integradora, indispensável para garantir a coesão do organismo regional que estamos vendo nascer*⁴¹².

Nesse sentido, passa-se a abordar uma análise crítica das dificuldades e perspectivas da implantação de um futuro Tribunal de Justiça supranacional, como meio de adequar a efetivação da justiça no âmbito do Mercosul.

3.4.1. Perspectivas

A maioria dos autores se filiam à proposta de criação de um Tribunal supranacional, como único meio eficaz para consolidar a integração do Mercosul. CASELLA *considera que tornam-se patentes as deficiências insitas ao mecanismo da arbitragem, referindo-se à necessidade de instituição formalmente constituída e operando como tribunal*

⁴¹⁰ DUPRAT, Diego. Op. cit., p. 78.

⁴¹¹ SANTOS, Antônio Carlos Viana. Tribunal de justiça supranacional no Mercosul. In: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 87.

⁴¹² NORTHFLEET, Ellen Gracie. Tribunais para o Mercosul. In: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 96. Cita alguns projetos que procuram elaborar novas estruturas, como o projeto de criação para uma Corte de Justiça para o Mercosul, apresentado pela Faculdade de Direito de Montevideú, a proposta do Instituto Artigas, do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, para a formação de uma Comissão nacional de juristas encarregados de estudar o tema. Essas iniciativas foram sumariadas pelo Prof. Adolfo Gelsi Bidart, no artigo publicado pela Revista da Facultad de Derecho, Montevideú, n. 1, p. 57-65.

*supranacional, para que o processo de integração possa ser consolidado, através do desenvolvimento de instituições e ordenamentos jurídicos próprios*⁴¹³.

A idealização desse mencionado Tribunal possibilitará a realização de uma forma prudente de solucionar conflitos no âmbito integrativo, considerando seus aspectos éticos e justos para análise e aplicação de regras jurídicas aos litígios. Demonstra-se extremamente favorável em termos sociais, sendo ainda um órgão responsável pela aplicação da justiça humanitária e não só de uma justiça comercial, onde a lei do mais forte sempre vence.

Para GARRÉ COPELLO, *um ordenamento jurídico comunitário subregional pode levar ao surgimento de conflitos entre os órgãos e os Estados-membros ou entre os próprios Estados, necessitando de um mecanismo que permita assegurar a aplicação das normas e sua interpretação uniforme para toda a subregião. E, que um mecanismo desse tipo só pode estar constituído por um órgão judicial permanente e supranacional como o criado pela Comunidade Européia e no Acordo de Cartagena*⁴¹⁴.

O Tribunal supranacional do Mercosul mostra-se como alternativa mais coerente pelas próprias características que reveste os processos judiciais, com observância ao direito positivo e com aplicabilidade igualitária entre demandantes particulares e Estados⁴¹⁵, sendo inconveniente submetê-los à via diplomática, onde o poder de barganha e de transação desnivela as partes.

⁴¹³ CASELLA, Paulo Borba. **Mercosul, exigências e perspectivas: integração e consolidação do espaço econômico (1995, 2001, 2006)**. p. 165.

⁴¹⁴ GARRÉ COPELLO, Belter. La creación de un Tribunal de Justicia en el Mercado Común del Sur (Mercosur). Regímenes de derecho comparado. In: GARRÉ COPELLO, Belter. **Estudios multidisciplinarios sobre el Mercosur**. p. 175.

⁴¹⁵ RAUPP, Klaus da Silva. Solução de controvérsias entre os Estados-partes do Mercosul. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). **Solução de controvérsias no Mercosul**. p. 57. Preceitua que o atual sistema de solução de controvérsias no Mercosul constitui-se em formas adequada à solução de conflitos, mas que Mercosul necessita de um Tribunal supranacional para dirimir litígios entre particulares e Estados, para proporcionar-lhes uma solução judiciária justa.

Segundo GOULENE, *para a elaboração e a adaptação do direito pelo juiz do Mercosul, é preciso previamente que exista um Tribunal do Mercosul*⁴¹⁶. E continua determinando que a efetividade do direito é condicionada à existência de Tribunal ou, pelo menos, à existência de terceiro, árbitro independente e capaz de ditar o direito e a sanção de sua aplicação⁴¹⁷.

A criação de um Tribunal de Justiça no Mercosul oferece uma vantagem imediata, ou seja, de interpretação uniforme das normas derivadas, outorgando maior seguridade jurídica nos administrados e credibilidade ao sistema integrativo⁴¹⁸. Com o passar do tempo, corrigidas as assimetrias, necessariamente deverá reconhecer-se a idéia de supranacionalidade, criando um novo sistema jurisdicional e legislativo, com preeminência do direito comunitário, pois a finalização de um período de transição cria a necessidade de um Tribunal supranacional permanente⁴¹⁹.

DUPRAT acredita ter chegado o momento em que os Estados-partes do Mercosul deleguem competências para a criação de um órgão jurisdicional, autônomo, imparcial e supranacional que garanta a aplicação e respeito ao direito comunitário e derivado, como também a uniformidade na interpretação do mesmo, o que sem dúvida acarretará na consolidação do modelo comunitário e na seguridade jurídica que querem os operadores do mercado integrado e os cidadãos dos países que o integram⁴²⁰.

Por sua vez, SOMMER considera que na etapa em que se encontra o Mercosul e frente aos evidentes problemas que surgem da aplicação do Tratados, devido a sua

⁴¹⁶ GOULENE, Alain. Supranacionalidade da justiça: efetividade da integração econômica regional e proteção dos direitos subjetivos. In: CASELLA, Paulo Borba. **Contratos internacionais e Mercosul**. p. 310.

⁴¹⁷ Idem, p. 313.

⁴¹⁸ BIOCCA, Stella Maris. Tribunal Comunitario. Possibilidad ante los sistemas constitucionales vigentes. In: **I Congresso de magistrados do Mercosul**. p. 124.

⁴¹⁹ DURAÑONA Y VEDIA, Ana María Capoludo de. La institucionalización del Mercosur. Tribunal supranacional y solución de controversias. In: PIMENTEL, Luiz Otavio. (Org.). **Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade**. p. 195.

⁴²⁰ DUPRAT, Diego. Op. cit., p. 78.

*progressiva violação pelos Estados-partes, é exigível a existência de órgãos supranacionais que facilitem e permitam o acesso as instâncias judiciais, cada vez que se violem as normas do Tratado e também que se revistam de carácter coercitivo*⁴²¹. Conclui o autor, que não se pode estabelecer um mercado comum, sem um ordenamento jurídico eficaz, sem um Tribunal de Justiça que funcione como um instrumento de garantia e interpretação uniforme do direito comunitário⁴²².

RAUPP faz uma análise em dois aspectos sobre as divergências ocorridas no âmbito do Mercosul, a primeira relaciona-se com os conflitos entre Estados e a segunda quando os conflitos versarem entre particulares e Estados. Na primeira análise, entende o autor que os equivalentes jurisdicionais seria a melhor forma de solucionar estes conflitos, pois a via diplomática, com possibilidade de chegar ao procedimento arbitral, permite maior flexibilidade das partes, tornando mais fácil a solução. Porém, quando o conflito envolver particulares e Estados, vislumbra a solução judiciária como a mais adequada pelas próprias características que revestem os processos judiciais, pela maior observância ao direito, pela igual consideração das partes nos distintos pólos das relações, pela maior reflexão que se dedica a questão. Desta forma mostra-se tecnicamente favorável à criação de um Tribunal no Mercosul para regular estes conflitos, porém numa fase mais adiantada do processo⁴²³.

Vislumbrando-se, segundo alguns autores, que o Mercosul já deu alguns passos visando a uma possível supranacionalidade, evidenciada pela sua personalidade jurídica e com a obrigatoriedade das decisões emanadas pelos seus órgão, considera-se que o caminho para a criação de um órgão supranacional no Mercosul não está tão distante. Sua criação será imprescindível para consolidar a etapa integrativa de mercado comum, concretizando o

⁴²¹ SOMER, Christian Guillermo. La necesidad de un tribunal de justicia en el Mercosur. In: PIMENTEL, Luiz Otávio. (Org.). *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. p. 49.

⁴²² Idem, *ibidem*.

⁴²³ RAUPP, Klaus da Silva. Op. cit., p. 59.

objetivo do Tratado de Assunção e desenvolvendo a integração jurídica, garantindo a uniformização do direito comunitário.

O Tribunal de Justiça supranacional torna-se a opção mais viável à solidez do Mercosul, quando implantada a etapa de mercado comum, apesar de prosperarem também aspectos negativos a essa consolidação.

3.4.2. Dificuldades

Ademais dos obstáculos constitucionais evidenciados pelos países integrantes do projeto do Mercosul, alguns autores consideram que há ainda muitas resistências na criação de um Tribunal de Justiça no Mercosul. Acreditam que a supranacionalidade pressupõe um grau de evolução que a região ainda não atingiu e que as ordens constitucionais dos países latino-americanos impõem limites praticamente intransponíveis à criação de órgãos comunitários com poderes de ditar normas⁴²⁴.

O aspecto econômico constitui-se, por outro lado, numa das dificuldades de implantação de órgãos supranacionais, visto que sua estruturação importará em dispêndios de elevada monta, em virtude de sua manutenção permanente. Os países do Mercosul teriam que sustentar um órgão próprio, seu correspondente espaço físico e encargos funcionais permanentemente, o que constituiria em significativo ônus aos países-membros que se encontram em difícil situação financeira. Mesmo levando em consideração a soma considerável que importaria uma Corte Suprema para o Mercosul e as dificuldades econômicas históricas em que se encontram os países-membros, muitas vezes com falta de recursos para manterem seus órgãos internos, mesmo assim, ao objetivo da integração econômica, necessário se faz sua criação, até como meio de superação das crises que atingem

⁴²⁴ BAPTISTA, Luiz Olavo. As instituições do Mercosul, comparações e perspectivas. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima. (Coord.). **O Mercosul em movimento**. p. 68-70. O autor aponta como modelo ideal o Benelux, que chegou a uma integração econômica, sem a existência de órgãos supranacionais, ou ainda através de uma Corte Permanente de Arbitragem, nos moldes da Corte Arbitral de Haia.

os países periféricos.

Outro obstáculo apontado seria a lentidão das soluções, que devem passar através dos procedimentos de um órgão jurisdicional. Sendo o verdadeiro objetivo do Mercosul unir mercados e, este constituindo-se a base do modo de produção capitalista, e sendo que, a partir da denominada Terceira Revolução Industrial, o Planeta ficou informatizado, o mercado internacional passou a funcionar em velocidade cibernética. Todas essas transformações acarretaram maior mobilidade e urgência nos negócios no mundo, os quais podem ser firmados em questão de segundos e qualquer obstáculo nessa integração de capitais pode significar prejuízos incalculáveis⁴²⁵. BARCELLONA afirma que *a interferência do poder judiciário nas atuais relações capitalistas seria um fator insustentável de imprevisão para o próprio sistema, que poria em risco o seu funcionamento*⁴²⁶.

Nesse aspecto, a criação de um Tribunal de Justiça para o Mercosul seria um entrave econômico, porque o mercado se rege por regras próprias, através da denominada *mão invisível*. Esta alegação tem relevância em negociações comerciais internacionais e não se pensarmos numa necessidade advinda da criação de um novo direito e a manutenção da eficácia do mesmo, em nível integrado.

Outro aspecto que questiona a implantação de um Tribunal de Justiça supranacional no Mercosul é a preferência por procedimentos de soluções privadas, ou seja, os procedimentos arbitrais internacionais. As empresas normalmente preferem procedimentos arbitrais desenvolvidos através de cortes de arbitragem. Esse procedimento, sendo mais ágil, proporciona melhores resultados, pois, no comércio internacional, a perda de tempo corresponde a perda de lucros que poderão comprometer seriamente a empresa. Neste aspecto, o procedimento arbitral internacional possibilita um meio de solução de litígios

⁴²⁵ ANDRADE, Lédio Rosa de. Mercosul e sua Corte de Justiça (Sinopse). In: PIMENTEL, Luiz Otávio. (Org.). **Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade**. p. 362.

⁴²⁶ Idem, ibidem.

rápido e eficaz, porém podendo ocasionar sérios prejuízos à manutenção do princípio da igualdade entre os demandantes⁴²⁷. Essa alegação também não encontra subsídio, posto que um Tribunal bem estruturado e preparado para adequar-se às inovações e aumentos de demandas, deverá constituir-se num sistema rápido e eficaz para solucionar os litígios, evitando prejuízos causados pela morosidade.

Outro ponto controvertido da criação de um Tribunal de Justiça no Mercosul corresponderia ao processo de escolha da sede do suposto Tribunal. Os Estados-membros aproveitariam a oportunidade para ocasionar uma disputa política em grande proporção, o que seria prejudicial ao desenvolvimento da integração do Mercosul. Esse fato poderia ser facilmente solucionado através de harmonização política com vontades e objetivos direcionados aos mesmos interesses.

No momento de evolução em que se encontra o processo de integração do Mercosul, tendo conseguido alcançar em parte a zona de livre comércio e caminhando para a etapa de união aduaneira, não seria conveniente criar um Tribunal com as virtudes de um órgão supranacional como existe na União Européia. A proposta de criação seria melhor acolhida na fase seguinte, ou seja, quando da passagem formal e efetiva da união aduaneira à etapa de mercado comum. Nesse momento, a criação de um Tribunal supranacional será de extrema importância para dar seguridade jurídica à fase mais complexa e das quatro liberdades. O tipo de integração deverá, ali, ser definido politicamente com adoção de caráter supranacional, o qual realmente ensejará crescimento e desenvolvimento à integração do Cone Sul.

3.4.3. Organização e Funcionamento

A perspectiva de um Tribunal permanente consiste na proposta de criação de

⁴²⁷ Idem, *ibidem*.

um órgão, seguindo o exemplo europeu, mas adequando-o às especificidades do processo integrativo do Mercosul. A organização do Tribunal de Justiça do Mercosul parte da criação de um órgão superior responsável pela atuação como uma Corte Internacional, conhecendo as denúncias apresentadas pelos Estados-membros, órgãos do Mercosul e particulares ⁴²⁸.

A primeira interrogação sobre a criação de um Tribunal supranacional no Mercosul corresponderia ao local de suas instalações físicas, sendo que não existe nenhuma projeção feita até o presente momento. A escolha deverá ser feita em comum acordo entre os Estados-membros, privilegiando as regiões geográficas centrais, fator que facilitará o acesso.

Afastando o critério de escolha do local, a questão retoma o enfoque de adoção de um Tribunal de Primeira Instância ou de um único modelo de jurisdição. Nesse aspecto, a proposta inicial deverá manter-se na criação de uma única Corte. Um Tribunal supranacional seria suficiente para solucionar os casos pertinentes à integração do Cone Sul num primeiro momento.

A organização interna do Tribunal deverá contemplar os pressupostos de funcionamento necessários, previstos em instrumento próprio e adequado, no caso, em Regimento Interno. A análise das demandas levadas ao Tribunal, analisadas em sessões, poderão ser feitas sob a forma ordinária e extraordinária. As sessões ordinárias corresponderiam ao cumprimento efetivo do protocolo apresentado pelo secretário-geral, com antecedência mínima que proporcione tempo adequado para estudo de caso. As sessões extraordinárias aconteceriam a partir de convocações marcadas eventualmente, em virtude da necessidade e urgência de algumas decisões.

O Tribunal de Justiça do Mercosul poderá ser constituído a partir da escolha de um corpo funcional independente e autônomo, que deverá defender os interesses comunitários sem vínculos com os Estados-membros. Portanto, a escolha do pessoal que formará o corpo

⁴²⁸ NORTHFLEET, Ellen Gracie. Op. cit., p. 100.

jurídico e administrativo do Tribunal comunitário deverá desvincular-se dos interesses políticos e deixar prevalecer o bom senso. Nesse sentido, os Estados-membros deverão realizar a escolha, em conjunto, adequando sua estrutura aos princípios comunitários.

Preliminarmente, deverá ser adotado um Regimento Interno para delimitar os aspectos de seleção e nomeação dos juízes e funcionários. Os juízes deverão ser eleitos a partir de listas apresentadas pelos Estados-membros, sendo compostas por pessoas que gozem de alta consideração moral, de ilibada competência, de saber jurídico em matéria de direito internacional e de integração, pois serão responsáveis por desenvolver as mais altas funções judiciárias. O número de indicações por Estados-membros deverá ser previamente decidido pelas normas do Regimento Interno.

O Tribunal de Justiça do Mercosul poderá contar com um secretário geral, eleito de comum acordo entre os juízes. Este nome deverá ser escolhido a partir de uma lista de nomes entregues pelos Estados-membros ao Tribunal. O secretário geral terá função administrativa dentro do Tribunal, contribuindo para a necessária organização estrutural da Comunidade.

Os juízes elegerão um presidente e um vice-presidente. Os magistrados e o secretário deverão gozar das imunidades e privilégios correspondente às respectivas categorias, sendo que nenhum deles poderá exercer qualquer função política ou administrativa, ou dedicar-se a qualquer outra função de natureza profissional remunerada, apenas de natureza docente⁴²⁹.

3.4.4. O Âmbito da Competência

Com a evolução e dinâmica dos processos integrativos, seguindo uma demanda crescente nos aspectos econômicos, comerciais e financeiros, evidencia-se uma maior

⁴²⁹ RANGEL, Vicente Motta. Solução pacífica de controvérsias no Mercosul: estudo preliminar. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*. p. 120.

rotatividade de relações empresariais, trabalhistas e das relações entre órgãos públicos e privados, ocasionando uma necessidade de seguridade jurídica e de cumprimento dos compromissos assumidos.

A função essencial do órgão judiciário permanente estaria determinada sob a ótica da interpretação vinculante das normas comunitárias, ou seja, a criação de um direito próprio, através dos tratados constitutivos e demais instrumentos havidos no âmbito da integração. A interpretação que resultar da análise deste órgão deverá ser tida como obrigatória pelos seus Estados-membros, quando demandadas pelos Estados-membros, por esses órgãos ou pessoas físicas e jurídicas. Com essa forma de solução eliminam-se os problemas surgidos dos conflitos derivados de interpretações controvertidas das normas comunitárias.

Essa forma de organização jurisdicional em processo de integração permite que cada Estado-membro continue com seu sistema nacional jurisdicional, mas incorporado a um sistema global de solução de controvérsias, sem anarquizar as soluções e em conformidade com a região, com a adoção de uma doutrina integrativa, que sustente a seguridade jurídica para todos os interesses em jogo⁴³⁰.

Possivelmente, os litígios surgidos no âmbito do Tribunal de Justiça do Mercosul, com base na experiência do Tribunal de Justiça da União Européia, poderão ser classificados por três tipos fundamentais: a) os decorrentes das divergências de interpretação do Direito Comunitário pelos Tribunais Nacionais dos Estados-membros; b) os litígios que surjam entre dois Estados-membros, pois assumem posições antagônicas; c) os decorrentes das relações entre instituições comunitárias e os Estados-Partes ou das relações entre as instituições comunitárias com pessoas físicas ou jurídicas⁴³¹.

⁴³⁰ BIOCCA, Stela Maris. Op. cit., p. 123.

⁴³¹ NORTHFLEET, Ellen Gracie. Op. cit., p. 100.

Numa visão mais ampla podemos considerar, ainda, os litígios surgidos entre o Mercosul e os Estados-membros, entre o Mercosul e outros sujeitos dos Estados-membros ou de terceiros Estados, entre o Mercosul e seus funcionários, entre pessoas físicas e jurídicas no âmbito da matéria de direito regidas pelo Mercosul, entre Mercosul e pessoas físicas ou jurídicas em matérias reguladas pelo direito interno de cada Estado.

Nesse âmbito de atuação, o Tribunal de Justiça poderá cumprir a missão proposta de órgão de solução de litígios, com função primordial de impulsionar o processo de integração do Mercosul. E, a partir destas soluções o Tribunal poderá ampliar sua competência de atuação, de acordo com a evolução do processo e da necessidade surgida do âmbito da atuação do mesmo. Desta forma, poderá se constituir num órgão dinâmico e essencial à vida jurídica na comunidade.

Todas as soluções proferidas pelo Tribunal deverão ser acatadas pelas partes, sob pena de serem impostas medidas coercitivas à exigências de cumprimentos. Dessa forma, o Tribunal passará a ser considerado órgão vital, essencial aos objetivos traçados para a integração do Cone Sul.

A competência do Tribunal supranacional do Mercosul deverá ser determinada a partir da designação de sua competência exclusiva, diferenciando da competência compartilhada com os Tribunais nacionais. Nesse aspecto, o Tribunal, a partir de sua formação, construiria regras específicas determinando sua competência exclusiva, como ocorreu na União Européia, onde aquele Tribunal firmou, através de jurisprudência, que as questões referente à política comercial comum, proteção de recursos biológicos e a proibição de intervenções estatais são decididas pela sua Corte comunitária, sem intervenção dos Estados-membros⁴³².

⁴³² GARCÍA, Ricardo Alonso. *Derecho comunitario: sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*. p. 563-565.

A competência denominada de compartilhada ou concorrente, não mais exclusiva do Tribunal comunitário, mas paralela aos Estados-membros, enseja o pressuposto de que os Estados-membros possuem o dever de adotar todas as medidas gerais para assegurar o cumprimento das obrigações derivadas do tratado ou resultante dos atos das instituições da Comunidade, nas questões referentes aos acordos internacionais celebrados pelos Estados-membros, entre outras definidas posteriormente a sua criação⁴³³.

O Tribunal de Justiça do Mercosul, após sua implementação, poderá manifestar-se a partir de pronunciamentos de decisões preliminares, com força declaratória, sempre que solicitado por um Tribunal nacional, referente à interpretação das legislações comunitárias ou a sua aplicabilidade. O juiz nacional, encarregado de julgar e aplicar as normas comunitárias, solicitará ao Tribunal uma prévia interpretação destas normas, para que a aplicação seja uniforme⁴³⁴.

Na solução das questões prejudiciais, seria responsável pela interpretação de algumas questões de direito comunitário, que os juízes nacionais tenham dúvidas quanto a suas interpretações, objetivando harmonizar as regras comunitárias, garantindo uma interpretação homogênea e constituindo uma jurisprudência vinculante.

Dessa forma, todas as vezes que os juízes dos Tribunais nacionais considerarem necessária a prévia decisão do Tribunal comunitário para julgar a causa, solicitarão o pronunciamento do Tribunal supranacional do Mercosul, sendo também obrigado a remeter à apreciação do Tribunais questões suscitadas em processos pendentes, cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno⁴³⁵. Nesse âmbito de atuação, o Tribunal de Justiça do Mercosul teria função de decidir sobre a validade e

⁴³³ Idem, p. 565-567.

⁴³⁴ BIOCCA, Stela Maris. Op. cit., p. 121.

⁴³⁵ RANGEL, Vicente Motta. Op. cit., p. 121.

interpretação das normas do ordenamento jurídico do Mercosul, assegurando a aplicação uniforme do direito comunitário.

Ao Tribunal do Mercosul poderia igualmente competir análise referente à competência consultiva, por provocação de um Estado-membro ou organismo comunitário, buscando determinar-se de conformidade com as regras de tratados e seus desdobramentos⁴³⁶.

Nesse sentido, o Tribunal superior do Mercosul poderia ser responsável por solucionar demandas referentes à competência contenciosa, consultiva e solucionar as questões prejudiciais. No aspecto consultivo trataria de realizar avaliações e considerações sobre pequenas revisões nos Tratados e seus pressupostos, realizar um controle preventivo pertinente a questões relacionadas com o Mercosul e terceiros países ou organismos internacionais, e em outras matérias que seriam de sua competência.

No aspecto contencioso, o Tribunal poderia ser competente para conhecer recursos por incumprimento, quando há infrações do direito comunitário pelos Estados-membros e realizar um controle de legalidade dos atos advindo dos organismos comunitários, através dos recursos de anulação, exceção de ilegalidade e omissão. Trataria também dos recursos advindos da responsabilidade extracontratual do Mercosul, da solução dos litígios entre a comunidade e seus funcionários, dos litígios em virtude de cláusulas compromissórias contidas em contratos de direito público ou privado celebrados pelo Mercosul e dos recursos de abuso de certas faculdades dos Estados-membros⁴³⁷.

A competência do Tribunal de Justiça do Mercosul poderia abranger o conhecimento de recursos específicos, incluindo a solução dos conflitos de competência, bem como a hipótese de competência excepcional, quando teria poder de afastar compulsoriamente

⁴³⁶ NORTHFLEET, Ellen Gracie. Op. cit., p. 102.

⁴³⁷ RANGEL, Vicente Motta. Op. cit., p. 120-124.

os membros dos órgãos comunitários, quando não preenchessem os requisitos necessários ao exercício do cargo, ou fossem considerados inabilitados pela má conduta⁴³⁸.

O Tribunal de Justiça do Mercosul também poderia ter função de controlar a legalidade e omissões dos atos dos órgãos comunitários, sendo competente para conhecer as ações com fundamento em incompetência, violação das formalidades essenciais, violação do ordenamento jurídico ou de qualquer norma jurídica vinculada a sua aplicação, em desvio de poder, ou ainda pela abstenção de pronunciar-se⁴³⁹.

Para GARRE COPELLO, num primeiro momento, *a criação do Tribunal de Justiça no Mercosul deveria ficar vinculada à questão do estabelecimento de três competências básicas: ação de incumprimento, ação de nulidade e reenvio prejudicial*⁴⁴⁰.

Finalmente, como já expomos ao longo desse trabalho, reafirmamos nosso entendimento nas palavras de CAPPELETTI VIDAL, *o Mercosul não deve ser uma cópia mecânica dos tratados europeus. No entanto, existem aspectos dos tratados europeus nos quais é aconselhável não ignorar, levando-se em conta o êxito com que lograram os objetivos fundamentais de estabelecimento de um mercado comum*⁴⁴¹.

3.5. Princípios Basilares

Na idealização de um Tribunal de Justiça para o Mercosul, faz-se necessário breve abordagem à adoção de alguns princípios de construção e funcionamento dessa instância singular de decisão, caracterizada pela permanência e supranacionalidade, ademais dos princípios basilares do próprio mercado comum, adotados pelo Tratado de Assunção de 1991, assuntos focalizados nesse capítulo.

⁴³⁸ NORTHFLEET, Ellen Gracie. Op. cit., p. 100.

⁴³⁹ RANGEL, Vicente Motta. Op. cit., p. 121.

⁴⁴⁰ GARRE COPELLO, Belter. Op. cit., p. 229.

⁴⁴¹ Citado por NORTHFLEET, Ellen Gracie. Op. cit., p. 102.

O Tribunal supranacional, necessário e imprescindível à concretização da etapa de mercado comum, corresponderá a uma peça de fundamental importância, de engrenagem como de sustentação, responsável direta a impulsionar o desenvolvimento da integração no Cone Sul. A construção dos princípios básicos do órgão supranacional deverá ficar atrelada aos propósitos norteadores da integração do Mercosul para que, a partir deles, se consiga atingir a harmonia entre sua estrutura institucional e seu processo de integração.

3.5.1. Princípios e Propósitos Institucionais

A construção do processo de integração no Cone Sul, visando à união de países-membros na busca de objetivos comuns, necessita se fundamentar em firmes princípios e propósitos, através dos quais irá concretizar seu comprometimento e cuja aplicação será confiada aos órgãos executivos dessa comunidade. Os costumes considerados a partir de comportamentos uniformes e com convicção de sua obrigatoriedade, também, deverão ser reconhecidos pela ordem comunitária, como os princípios gerais do direito, que orientam os sistemas normativos nacionais e internacionais, pois decorrem do fundamento da legislação positiva.

No Tratado constitutivo do Mercosul, Tratado de Assunção, de 1991, está disposto nos artigos 1º e 2º, que a integração pretendida reúne propósitos e princípios através dos quais objetiva atingir o mercado comum, através da livre circulação de pessoas e serviços, a fim de promover a igualdade de acesso e trato no mercado de trabalho. Os propósitos do Mercosul estão bem definidos e descrevem, na primeira parte, a concretização da etapa de zona de livre comércio, buscando atingir uma livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, através da eliminação dos direitos alfandegários. Na segunda parte, prevê o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados, correspondendo a etapa de união aduaneira. Ao final pretende atingir a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais nas diversas áreas da

integração, assegurando a concorrência entre os Estados-Partes, com compromisso definido de harmonizar as legislações, fortalecendo o processo de integração, atingindo assim a etapa de mercado comum.

A integração será atingida através da cooperação entre os Estados-membros, visando a um patamar sólido e amplo de entendimento, buscando formar um mercado integrado em sua delimitação geográfica, um espaço comum sem imposições de tarifas aduaneira, permitindo a livre circulação de mercadorias. Tal projeto se baseia no pressuposto de união para conseguir benefícios comuns, deixando de lado as antigas rivalidades entre os países platinos. No Tratado constitutivo do Mercosul e seus precedentes imediatos, como preâmbulos ou disposições gerais, encontram-se alguns princípios norteadores do processo de integração do Cone Sul, como o princípio da flexibilidade, da gradualidade, do equilíbrio institucional e da reciprocidade⁴⁴², indicando, ainda, a cláusula de salvaguardas⁴⁴³, de aplicação excepcional e o princípio da democracia⁴⁴⁴.

Os princípios da flexibilidade, da gradualidade e do equilíbrio⁴⁴⁵ pressupõem que o processo integrativo do Mercosul não se realizará de forma imediata, dar-se-á por etapas sucessivas até alcançar o principal objetivo, o mercado comum. O efeito das disposições advindas deste processo serão passíveis de modificações, pois não são rígidas e as vantagens obtidas no Mercosul deverão ser atribuídas em igual proporção a todos os membros. KLAES salienta que *o efeito destes princípios é relativo, porquanto sua observância, por parte dos Estados-membros não enseja o descumprimento formal das*

⁴⁴² FARIA, José Ângelo Estrela. Op. cit., p. 2. Ver também KLAES, Marianna Izabel Medeiros. op cit., p. 51-53.

⁴⁴³ A cláusula de salvaguarda está prevista no artigo 2º, do Anexo IV, do Tratado de Assunção.

⁴⁴⁴ O princípio da democracia está estabelecido na Declaração Presidencial sobre os Compromissos democráticos, assinada na X Reunião dos Presidentes dos Estados-membros do Mercosul, em 1996.

⁴⁴⁵ Princípios inseridos no preâmbulo do Tratado de Assunção. O valor do preâmbulo do Tratado de Assunção é relativo, sendo que em caso de conflito não prevalecem sobre as disposições do corpo dos Tratados, ou dos atos dele derivados. FARIA, José Ângelo Estrela. Op. cit., p. 4.

*obrigações assumidas como signatários do Tratado de Assunção, mesmo que esta conduta seja incoerente com os propósitos nele estabelecidos inicialmente*⁴⁴⁶.

O Tratado de Assunção, no seu artigo 2º, elenca taxativamente o princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes. Este princípio corresponde à ajuda mútua entre os membros, através de um processo de cooperação, buscando a efetiva integração, que só será alcançada se existir uma recíproca interação das medidas necessárias ao processo integracionista. A reciprocidade não condiz com as metas ou objetivos do Mercosul, mas às relações entre os Estados-membros, ou seja, perfaz na matéria eminentemente jurídica. Segundo FARIA, *a reciprocidade cria um sistema de mútuo controle da execução e da aplicação do Tratado*⁴⁴⁷. Deste princípio decorre que cada Estado-membro deverá assumir uma parcela de responsabilidade na obtenção dos benefícios e no dever de responsabilidade das normas estipuladas no Tratado.

A reciprocidade e a solidariedade deverão permanecer coligadas para que a interpretação do sentido e alcance destes princípios assuma suas verdadeiras intenções, possibilitando ao Mercosul que alcance efetivamente seus objetivos. FARIA prepondera que *é da valorização desse aspecto positivo da reciprocidade, associada ao efetivo emprego de um sistema de solução de controvérsias, que se pode assegurar o efetivo cumprimento das obrigações assumidas com o Mercosul, e, nesse sentido, a reciprocidade pode funcionar como princípio dinâmico e de grande importância*⁴⁴⁸.

RUSSO CANTERO afirma, que *o princípio da reciprocidade traduz a filosofia da integração e que não haverá integração se não existir uma recíproca interdelegação e intradelegação de competências, fundamentalmente de jurisdições*⁴⁴⁹. Partindo desse

⁴⁴⁶ KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 155.

⁴⁴⁷ FARIA, José Ângelo Estrela. Op. cit., p. 17.

⁴⁴⁸ Idem, p. 22.

⁴⁴⁹ RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 240.

pressuposto, a prática desse princípio somente se efetivará a partir da delegação de poderes supranacionais a certas instituições ou órgãos da integração, que serão responsáveis por impulsionar o processo, concretizando a verdadeira integração almejada para o Mercosul. A reciprocidade enseja um tratamento comum para a integração, bem como para os Estados-membros.

Conclui-se que, atualmente, não existe uma verdadeira reciprocidade no Mercosul, pois não há delegação de competências a um organismo comum e supranacional e da mesma forma a todos os Estados integrantes deste organismo⁴⁵⁰. O que existe no Mercosul são órgãos intergovernamentais que dependem da concordância dos Estados-membros para tomarem decisões.

Dentro desse objeto de análise, vislumbram-se outros princípios singulares no processo de integração do Cone Sul, ensejadores de maior harmonização entre Estados-membros, buscando concretizar a comunidade supranacional do Mercosul, a exemplo dos princípios utilizados pela União Européia⁴⁵¹.

Dessa forma, o princípio da unidade seria responsável por tornar obrigatórias as medidas adotadas pela comunidade aos demais Estados-membros, pela condução da solução dos problemas enfrentados na atualidade. É necessária coesão interna do países-membros do Mercosul, para estabelecerem uma ordem econômica estável e afirmarem sua

⁴⁵⁰ RUSSO CANTERO exemplifica que o Tratado de Assunção, que tem um tratamento diferenciado, a partir do Acordo de Cartagena (Cap. XIII, arts. 91 a 108) e no Tratado de Montevideu (Cap. II, art. 15), que estabelecem tratamentos especiais e diferenciados para os sócios de menor desenvolvimento econômico. Desta forma o Mercosul tem como princípios basilares da sua integração a cooperação econômica e a não reciprocidade. RUSSO CANTERO, Carlos Maciel. Op. cit., p. 240-241.

⁴⁵¹ A análise parte dos princípios elencados por BORCHARDT, Klaus Dieter. Op. cit., p. 13-14. O processo de integração da Comunidade Européia é dirigido por quatro princípios de natureza substantiva, filosófica e política. São eles: a) princípio da progressividade, pelo qual se consigna a formação gradual do mercado europeu em face das dificuldades de ordem econômica e jurídica a que se apresentam; b) princípio da reciprocidade, no qual traduz a filosofia da integração, pois estabelece que todas as competências interdelegadas e intradelegadas pelos Estados-membros devem ser mutuamente correspondidas; c) princípio da igualdade, aplicado com o objetivo de nenhum interesse particular dos Estados que integram a Comunidade Européia prevaleça sobre os interesses comunitários; d) princípio da solidariedade, onde os Estados-membros devem cumprir as obrigações impostas na esfera comunitária, haja vista que o incumprimento unilateral das mesmas agride o princípio da igualdade e interfere com a função dos Estados como gestores do interesse comum em que se baseia a Comunidade Européia. In: DROMI, Roberto, EKMEKDJIAN, Miguel A, RIVERA, Julio C. Op. cit., p. 53-56. Ver ainda: KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 124.

independência econômica frente à comunidade internacional. Em conjunto com o princípio da unidade, o princípio da igualdade deverá preponderar, tanto aos indivíduos da comunidade como aos Estados-membros. Todos devem ser iguais perante a lei, sem discriminação econômica, de origem, de raça ou de cor. Os Estados-membros e seus nacionais deverão ser tratados igualitariamente, sem preferências ou retaliações por diferenças econômicas, sociais ou políticas.

Vislumbra-se, que em nível integrativo, deverá haver os direitos das liberdades fundamentais, que serão responsáveis para garantir a paz, a unidade e a igualdade. Dentro do âmbito integrado do Cone Sul, as pessoas deverão ter o direito de locomover-se através das fronteiras nacionais, estabelecer-se, e prestar serviços, ao lado da livre circulação de mercadorias e de capitais. Assim como os trabalhadores, as empresas deverão ter os mesmos direitos.

A supremacia do direito comunitário fundamenta-se num processo de integração a partir das decisões tidas em nível integrativo, devendo estar vinculadas diretamente aos instrumentos, ou seja, tratados, protocolos, diretivas, regulamentações, entre outros, que formam o direito comunitário. Mesmo que o nacional esteja protegido por uma norma unilateral de seu Estado, ficará prejudicado na comunidade, que o direito comunitário terá supremacia sobre as regras do direito interno⁴⁵².

As decisões protocoladas em nível de Mercosul devem estar atrelada às normas comunitárias e se manifestar exclusivamente de acordo com as normas que compõem esse ordenamento jurídico, como se fossem regras constitucionais, hierarquicamente superiores aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados-membros. Essa precaução deve ser tomada no sentido de dar sobrevivência ao próprio sistema jurídico comunitário, devido às suas regras

⁴⁵² STELZER, Joana. Op. cit., p. 156-160.

serem aplicadas pelos Tribunais nacionais, restando clara essa necessidade⁴⁵³. O direito comunitário deverá ser considerado como superior ao direito nacional para solucionar as demandas havidas no Mercosul e garantir as regras comunitárias, a uniformidade e a homogeneidade, indispensáveis, assegurando sua obrigatoriedade.

O direito comunitário denota a imposição de direitos e obrigações às pessoas, aos Estados-membros e às instituições. Para que esse direito possa ser invocado, suas regras devem ser claras, precisas e incondicionadas. Diante desses pressupostos, essas regras poderão ser aplicadas pelo juiz comunitário, e serem observadas comumente pelos juízes nacionais⁴⁵⁴.

O efeito direto das normas comunitárias corresponde ao direito que tem todo o cidadão de reclamar ao seu juiz a aplicação das regras comunitárias, qualquer que seja a legislação do seu país, membro da comunidade de origem. A regra tem efeito direto quando suas características a tornam suscetível de uma aplicação judiciária⁴⁵⁵.

Esse princípio é essencial para possibilitar uma maior efetividade do processo integrativo no Mercosul. A adoção da aplicabilidade direta supre a necessidade de incorporação das decisões obtidas em nível de processo de cooperação, ao ordenamento interno. Dessa forma, uma determinação concebida pelo direito comunitário é regra para a comunidade e também para cada Estado-membro, possibilitando uma uniformização do direito⁴⁵⁶.

O princípio da subsidiariedade⁴⁵⁷ advindo da competência exclusiva da Comunidade em face da competência concorrente dos Estados-membros, no que se refere ao

⁴⁵³ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica no Mercosul*. p. 122.

⁴⁵⁴ STELZER, Joana. Op. cit., p. 150-156.

⁴⁵⁵ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *A ordem jurídica no Mercosul*. p. 121.

⁴⁵⁶ Idem, ibidem.

⁴⁵⁷ O princípio da subsidiariedade tem sido, mesmo que de forma implícita, uma referência constante na história da construção europeia. In: SECRETARIADO da Europa. *Compreender Maastricht: o Tratado da União Europeia*. p. 54.

controle judicial pelas instituições comunitárias, compõe a operatividade jurídica e não política. O princípio da subsidiariedade é utilizado como critério de repartição entre ambos os níveis, assegurando que apenas a Comunidade deverá intervir nos casos em que os objetivos definidos não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, onde, portanto, uma ação comunitária traga um valor específico⁴⁵⁸. A alegação desse princípio tem como escopo possibilitar a invocação dos efeitos da intervenção comunitária ou estatal, dependendo de verificação de qual será mais eficaz para consecução dos objetivos estipulados pelas normas comunitárias⁴⁵⁹.

O princípio da proporcionalidade, por sua vez, determina que as medidas adotadas pelas instituições comunitárias não devem exceder do que é apropriado e necessário para alcançar os objetivos perseguidos. O necessário está vinculado à necessidade de intervenção. Nesse sentido, a proporcionalidade estaria correlacionada com os diversos tipos de ação e sua posterior escolha, devendo escolher aquela que ofereça mais vantagens aos Estados-membros, instituições particulares e empresas⁴⁶⁰.

A proposta de adoção desses princípios no processo de integração do Mercosul não terão validade se não houver um princípio superior, que garanta a segurança de todas as ações comunitárias, convertendo-se numa necessidade fundamental, onde todos os órgãos comunitários devem ter em conta esse desejo e proporcionar aos cidadãos e empresas a possibilidade de prever seu futuro devido à estabilidade econômica e social imprescindível à concretização da integração.

⁴⁵⁸ Diante do princípio da subsidiariedade na União Européia o Tratado de Maastricht propõe que a Comunidade atuará nos limites de suas atribuições e no que se refere aos domínios que não sejam de suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encaradas não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos novos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançado em nível comunitário. Idem, p. 55.

⁴⁵⁹ GARCÍA, Ricardo Alonso. Op. cit., p. 571-588.

⁴⁶⁰ Idem, p. 587-591.

3.5.2. Princípios Processuais

Essa abordagem visa a idealizar alguns possíveis princípios basilares referentes ao âmbito processual do Tribunal de Justiça supranacional do Mercosul. No primeiro momento, verificaram-se princípios atinentes à integração pretendida pelo Mercosul, e, num segundo momento, propõe-se, em síntese, alguns princípios que poderão nortear o procedimento do Tribunal de Justiça supranacional do Mercosul. A análise parte de forma similar aos princípios do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, procurando-se, porém, observar as particularidades e as diversidades evidenciadas nos países-membros da integração do Cone Sul.

Os princípios a seguir relacionados constituem-se em possíveis previsões, pois o Tribunal do Mercosul, apesar de não ser realidade no momento atual, já fez parte de projetos nesse sentido, sendo órgão de vital importância à continuidade da integração proposta para o Mercosul⁴⁶¹.

a) Princípio da Igualdade

Como em todos os procedimentos judiciais ou jurisdicionais que envolvam decisões, através de procedimentos específicos, princípio fundamental é o da igualdade de tratamento entre os que buscam soluções para seus litígios. A igualdade deverá ser analisada a partir de possibilidade atribuída a todos os envolvidos no processo de integração de terem o acesso ao Tribunal comunitário, sem distinção ou discriminação em virtude de sua nacionalidade.

O Tribunal de Justiça supranacional do Mercosul deverá estabelecer linhas gerais de procedimentos, onde esteja garantido o livre acesso a sua jurisdição por parte de

⁴⁶¹ SANTOS, Antônio Carlos Viana. Op. cit., p. 83-85.

todas as pessoas físicas ou privadas ou mesmo, os Estados-membros⁴⁶². A universalização da justiça, ou seja, o acesso de todos à busca de solução de seus litígios conforme as normas do direito comunitário, não pode ser abandonada, pois corresponde a um princípio elementar dos processos jurisdicionais.

No referente às custas processuais, o Tribunal de Justiça supranacional do Mercosul deverá analisar com critério adequado, o valor a ser cobrado nas taxas internas que reverterão às custas das instalações físicas, corpo de funcionários e outros gastos internos. Custas com valores elevados dificultam o acesso e intimidam as pessoas, principalmente físicas, de instrumentalizarem suas demandas ao Tribunal. Sob este aspecto não pode ser deixado de lado a finalidade social da jurisdição, que procura realizar a igualdade, dando a cada um o que é seu⁴⁶³.

A igualdade de condições está intimamente ligada ao livre acesso a fim de proporcionar tanto aos Estados-membros como às instituições e particulares, a possibilidade de acesso ao Tribunal e atribuição de igualdade de condições quando estiverem pleiteando soluções que versem sobre o direito comunitário.

Desse modo, a igualdade deverá tangenciar as condições de livre acesso, norteadoras dos recursos ao Tribunal de Justiça do Mercosul, como garantir forma igualitária no tratamento, oportunizando aos demandantes a garantia de equiparação, mesmo que esteja envolvendo recursos de um particular contra pessoas jurídicas e Estados-Partes. De nada adianta vislumbrar um Tribunal que possibilite o acesso a todos os cidadãos do Mercosul, se ao proferir uma possível solução que terá força coercitiva, levar em consideração a parte mais forte da relação jurídica. As partes deverão ter assegurado seu direito de igualdade para que o

⁴⁶² O princípio da igualdade advindo do modelo de integração da União Européia deverá ser aplicado por analogia ao modelo de integração do Mercosul, quando da efetivação de um sistema de solução de controvérsias permanente e supranacional. BORCHARDT, Klaus Dieter. Op. cit., p. 13

⁴⁶³ SANTOS, Antônio Carlos Viana. Op. cit., p. 90-91.

órgão adquira prestígio e respeito no processo de integração.

b) Princípio da Ampla Defesa e do Contraditório

Mesmo num procedimento onde há interesses comunitários, as partes deverão ter oportunidade de defender-se e alegar os motivos pelos quais recorreram ao Tribunal. Não se admite falar num órgão que será responsável pela análise dos fatos e pela elaboração de uma decisão, sem ter dado oportunidade aos demandantes, em momento adequado, a livre manifestação de suas convicções. Os demandantes deverão ter a oportunidade de juntarem documentos e de produzirem provas necessárias à instrumentalização de seus pedidos. Esse princípio deverá estar vinculado à formação das fases do processo de instrução e julgamento perante o Tribunal comunitário.

O Tribunal de Justiça do Mercosul, na análise de uma demanda, deverá proporcionar o princípio da ampla defesa às partes, possibilitando uma fase de argumentação oral e outra escrita, ensejando as melhores condições de defesa e manifestação do contraditório. Qualquer das partes poderá tomar conhecimento das razões e meios de provas produzidas pela parte contrária. Todas essas fases deverão ser feitas através de formas específicas de atuação, determinadas pelo procedimento interno do Tribunal comunitário.

c) Princípio da Motivação das Decisões

Para que a solução do impasse tenha clareza, as decisões deverão ser motivadas. Os juízes que comporão o Tribunal, após analisarem as questões e se manifestarem por uma deliberação, deverão indicar e fundamentar os motivos que os levaram a decidir daquela forma, permanecendo vinculados aos princípios e propósitos do processo de integração do Mercosul, bem como ao seu direito comunitário.

A motivação das deliberações deverá constituir-se como pressuposto essencial à adequada vinculação comunitária. Seria inadmissível, em procedimentos que prezam pela busca de uma melhor interpretação ou aplicação de normas jurídicas, visando à justiça, que as

decisões tidas em nível integrativo fossem feitas de acordo com um poder arbitrário e discricionário dos juízes, facilitando o partidarismo aos interesses de sua nacionalidade. Dessa forma, as decisões deverão ser fundamentadas, com esclarecimentos e especificação dos métodos e meios utilizados para concluir o acórdão.

Os juízes do Tribunal supranacional do Mercosul deverão manifestar-se de acordo com os tratados e demais instrumentos emanados da integração, para unificarem as normas e possibilitarem a criação de competente e sólida jurisprudência, servindo para fortalecer e desenvolver o processo integrativo⁴⁶⁴.

A motivação das decisões também terá caráter social, vale dizer, servirá para dar garantia às partes, sendo que a decisão proferida deverá estar sempre de acordo com as regras comunitárias, tendo em vista buscar seu maior objetivo: impulsionar a integração e criar jurisprudência.

d) Princípio da Publicidade e da Uniformidade

As decisões proferidas pelo Tribunal deverão ser públicas, garantindo, assim, um maior controle de efetividade. A publicidade visa a propiciar um maior grau de responsabilidade e segurança às decisões proferidas pelo Tribunal. Dessa forma, as decisões obtidas em nível comunitário deverão ser publicadas, possibilitando maior efetividade do controle jurisdicional.

A publicidade, via de regra, em audiência ou na leitura das sentenças, poderá ocorrer em instrumentos próprios e oficiais, criados pelo próprio Tribunal de Justiça do Mercosul. Assim, poderá ser instituído um instrumento adequado que possibilite a publicação das decisões, garantindo a eficácia dos objetivos do Mercosul.

⁴⁶⁴ Como uma instância jurisdicional, o Tribunal de Justiça do Mercosul deverá adotar a forma fundamentada de suas decisões proporcionando maior segurança jurídica às partes que dele necessitam para solucionar litígios no âmbito da integração. COMUNIDADES Europeias. **O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias**. p. 15.

A formalização desses meios pode ocorrer através de um Jornal Oficial do Tribunal de Justiça do Mercosul, ou mesmo através de revista periódica, coletâneas, destinadas exclusivamente à publicação dos trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal.

Com a devida publicação, as decisões obtidas em nível integrativo serão responsáveis pela publicidade da jurisprudência criada pelo Tribunal, facilitando seu conhecimento pelos Estados-membros, demais órgãos e particulares, antecipando os meios de se precaverem de futuras demandas iniciadas com os mesmos objetivos.

Para a aplicação das regras comunitárias, o Tribunal deverá zelar pela aplicação da uniformidade com intuito de garantir a coesão das decisões proferidas no ordenamento jurídico comunitário. Dessa forma, evitam-se divergências que poderiam ocorrer no âmbito dos Estados-membros em virtude de interpretações diversas pelo Tribunal⁴⁶⁵.

Com a implantação e funcionamento de uma Corte de Justiça supranacional do Mercosul, os princípios essenciais à jurisdição, como os princípios comunitários, tomarão forma e delimitação a partir da criação da jurisprudência desse Tribunal delineando os objetivos integrativos. A criação dos princípios basilares do processo de integração e de sua jurisdição se formarão paulatinamente, em virtude de questões e conflitos colocados em julgamento perante o Tribunal de Justiça. Dessa forma, o Tribunal de Justiça do Mercosul poderá se efetivar de forma mais sólida, delimitando as bases de um modelo de jurisdição próprio, com características específicas da integração do Cone Sul.

⁴⁶⁵ KLAES, Marianna Izabel Medeiros. Op. cit., p. 125.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os movimentos que visaram a formação dos processos de integração regional tiveram seu marco no limiar do século XX, fazendo surgir nova perspectiva de desenvolvimento econômico. A União Européia, precursora da implantação da supranacionalidade, iniciou o processo de integração após vivenciar o holocausto das duas grandes guerras mundiais (1914-1918 e 1939-1945), que destruíram a velha Europa e abalaram a estrutura social e econômica daquele Continente. Em virtude dessas conseqüências e de outros fatores, o Tratado de Paris criou a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, idealizada a partir das idéias de Jean Monnet, visando à integração de um mercado comum para o setor siderúrgico, através de mecanismos da supranacionalidade, ao colocar tal produção sob o comando de uma Alta Autoridade.

A partir do sucesso obtido com a criação da primeira Comunidade, surgiram a Comunidade Européia de Energia Atômica e a Comunidade Econômica Européia, visando ao crescimento das indústrias nucleares e ao desenvolvimento econômico, respectivamente. Nesse ideal integrativo, com o Tratado de Fusão dos Executivos, foi estabelecida a unificação de instituições para as três Comunidades. A necessidade de reformas foi efetivada com Tratado de Ato Único Europeu e o Tratado de Maastrich, responsável, este, pela alteração da denominação de Comunidades Europeias para União Européia e, por fim, o Tratado de Amsterdam desenvolvendo aspectos referentes às questões sociais e democráticas, entre outras, tentando realizar, enfim, reformas profundas.

Na América Latina, a experiência pioneira da Associação Latino-Americana de Livre Comércio e posteriormente da Associação Latino-Americana de Integração, levaram países como Brasil e Argentina a questionarem sobre as reais possibilidades de consolidação

dos objetivos firmados através do Tratado de Montevideu (1980), em virtude das crises e de seus impactos negativos às tentativas de implantação desses projetos integracionistas. Nesse âmbito, nos anos noventa, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) surgiu com o objetivo de superar os modelos que visavam o desenvolvimento estatal, buscando promover o crescimento econômico conjunto com Estados-membros, unidos pelos mesmos anseios e organizados regionalmente.

A partir da assinatura do Tratado de Assunção de 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai optaram por um processo de cooperação, que pretende concretizar gradativamente etapas de um processo econômico que visa a atingir um mercado comum. Em 1994, o Protocolo de Ouro Preto atribuiu a necessária personalidade jurídica internacional ao Mercosul. O projeto evoluiu e, no atual momento, a integração do Cone Sul encontra-se formalmente na etapa de união aduaneira, porém não conseguiu eliminar, na prática, os entraves da zona de livre comércio.

Enquanto a União Européia conta com uma complexa estrutura institucional, dotada de independência e compromissos voltados ao primado do direito comunitário, onde os órgãos supranacionais ditam normas obrigatórias e são responsáveis pela organização, evolução e funcionamento da integração européia, o Mercosul conta com órgãos restritos, extremamente vinculados aos interesses e à vontade política dos Estados-membros, impedindo seu desenvolvimento e a criação de um direito comunitário.

O Mercosul possui estrutura baseada no modelo intergovernamental, característica que dificulta a dinâmica de consolidação das normas comunitárias, em virtude de que todas as decisões obtidas em nível integrativo dependem da recepção dos sistemas jurídicos nacionais de cada um dos Estados-membros, para terem eficácia e poderem ser aplicadas efetivamente. Na União Européia, o processo de integração caracteriza-se pela regulamentação do direito comunitário, que compõe um ordenamento jurídico próprio,

convivendo em sintonia com os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, porém com prevalência e autonomia sobre os mesmos.

Em virtude da adoção da intergovernamentalidade, o mecanismo de solução de controvérsias do Mercosul, previsto inicialmente no Tratado de Assunção, de forma provisória, e, posteriormente, no Protocolo de Ouro Preto, de forma permanente, acrescido de um Tribunal Arbitral “*ad hoc*”, cujo laudo obtido nesta instância é obrigatório e inapelável, porém, na prática, dependerá da boa-fé das partes em cumpri-lo, pois, não existe nenhuma sanção pelo seu não-cumprimento, não constituem modelo adequado a consolidação do processo integrativo do Cone Sul.

No modelo supranacional implantado na União Européia, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, juntamente com o Tribunal de Primeira Instância, são órgãos responsáveis pela solução de litígios decorrentes da interpretação e aplicação do direito comunitário europeu, constituindo-se como um Tribunal superior, autônomo, com poder de proferir decisões obrigatórias, prevendo sanções pelo não-cumprimento.

A atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias contribuiu para a formação de avançada jurisprudência, e, com certeza, fato responsável pela evolução firme do atual direito comunitário. O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias constitui-se, assim, em órgão essencial ao processo integracionista europeu, proporcionando desenvolvimento e segurança jurídica aos cidadãos.

Dessa forma, evidencia-se a necessidade de reverter o modelo do projeto de integração do Mercosul, pela ausência de vontade política comum dos Estados-membros em atingirem uma verdadeira integração, pois continuam voltados aos interesses estatais, sem demonstrarem iniciativa em promover uma profunda cooperação entre os países-partes desse processo. Com o desenvolvimento das relações extra-zona, as dificuldades surgirão em

virtude da inexistência de um modelo de integração eficaz, necessitando adotar novo paradigma para superar as dificuldades e enfrentar com presteza os obstáculos que surgirem.

Com a consolidação da etapa de mercado comum, tornar-se-á imprescindível a alteração do conceito clássico da soberania, adotado principalmente pelos ditames constitucionais do Brasil e Uruguai, possibilitando sua relativização conceitual, visando à adoção de mecanismos da supranacionalidade que permitirão a criação de órgão de jurisdição permanente, responsável pela solução de divergências, consolidação de um real direito comunitário, e pelo necessário desenvolvimento do Mercosul. Esse órgão supranacional ensinará a convivência pacífica entre os povos integrados, permitindo o avanço em meio às dificuldades, a partir do espírito de solidariedade e vontade política do Mercado Comum do Sul.

Para tanto, o Tribunal de Justiça das Comunidades Européias serve de parâmetro para a implantação de um órgão aproximado na integração do Cone Sul. O Tribunal de Justiça do Mercosul, a partir do ideal de segurança jurídica e celeridade processual, permanecerá vinculado aos princípios que norteiam os órgãos jurisdicionais, não se abstendo também dos princípios integrativos e de funcionamento.

Apesar das grandes dificuldades vivenciadas no Mercosul, acredita-se que, com o crescimento e desenvolvimento econômico das relações comunitárias e a criação de um Tribunal supranacional do Mercosul a ser efetivado na implementação da etapa de mercado comum, culminarão no impulso seguro e progressivo à concretização final do processo de integração do Cone Sul, como meta maior do seu Tratado de Assunção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Manual de direito internacional público*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ALEGRIA, Hector. La solución de controversias en el Mercosur. In: *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Santa-fé, 1996.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. A supranacionalidade no Mercosul. In: PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stella Maris (Orgs.). *La integración hacia el siglo XXI*. V Encuentro Internacional de Derecho de America del Sul. Pelotas: Educat, 1996. p. 311-318.

_____. *Mercosul e União Européia: estrutura jurídica institucional*. Curitiba: Juruá, 1996.

_____. O ordenamento jurídico da União Européia e do Mercosul. In: STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. 2. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998. p. 249-296.

ALMEIDA, José Carlos Moitinho. *Direito comunitário – a ordem jurídica comunitária – as liberdades fundamentais na CEE*. Lisboa: Centro de Publicações do Ministério da Justiça, 1985.

_____. El tribunal de las Comunidades Europeas como órgano jurisdiccional en la solución de controversias. In: *Unión Europea y Mercosul: El papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración*. 2 y 3 de abril de 1997, Asunción: Anais.... Asunción: Departamento de Servicios Gráficos del Poder Judicial, 1988. p. 69-89.

ALONSO GARCÍA, Ricardo. *Derecho comunitario: sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*. Madrid: Araces, 1994.

ANDRADE, Lédio Rosa de. Mercosul e sua corte de justiça (Sinopse). In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Coord.). *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. Curitiba: Juruá, v. II, 1999. p. 361-364.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Curso de direito internacional público*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

ARGENTINA. Constitución de la Nación. Texto da reforma de 1994.

_____. Lei nº 24.309, de 29 de dezembro de 1993. Declara a necessidade de ser revista a Constituição da Nação Argentina.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023: Informação e documentação – Referências – Elaboração*. Rio de Janeiro, 2000.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: UnB, 1987.

BAPTISTA, Luiz Olavo. As instituições do Mercosul, comparações e perspectivas. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Coord.). *O Mercosul em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 54-74.

_____. Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico. São Paulo: LTr, 1998.

_____. Sistemas para solução de divergências nas instituições de integração e o Mercosul. In: MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de (Coord.). *Solução e prevenção de litígios internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, v. II, 1999. p. 435-468.

_____. Solução de divergência no Mercosul. In: BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 157-185.

BASSO, Maristela (Org.). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos estados-membros*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 157-185.

BIOCCA, Stella Maris. Tribunal comunitario. Possibilidad ante los sistemas constitucionales vigentes. In: *I Congresso de Magistrados do Mercosul*. Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997. p. 105-133.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. João Ferreira, Carmem Variale. Brasília: UnB, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BORCHARDT, Klaus Dieter. *El ABC del derecho comunitario*. 3. Ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994.

BRAILLARD, Philippe. *Teoria das relações internacionais*. Trad. J. Pereira Gomes; A. Silva Dias. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1990.

BRASIL. Código de Processo Civil Brasileiro, Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha econômica. Mercosul busca mediação para solucionar conflitos*. Resenha n. 070/2000. Disponível em: <www.relnet.com.br>. Acesso em: 14 ago. 2000.

CAMPIS ERITJA, Mar. *Proceso de integración en la Unión Europea*. Barcelona: Jose Maria Bosch Editor, S.L., 1996.

CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Contratos internacionais e Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996.

_____. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994.

_____. *Mercosul, exigências e perspectivas: integração e consolidação do espaço econômico (1995, 2001, 2006)*. São Paulo: LTr, 1996.

_____. Supranacionalidade da justiça: efetividade da integração econômica regional e proteção dos direitos subjetivos. In: _____. *Contratos internacionais e Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996. p. 308-347.

CAUBET, Christian Guy. *As grandes manobras da Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989.

COMUNIDADE Européia: *A Europa de A a Z*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Européias, 1997.

_____. *A União Européia*. Serviço das Publicações das Comunidades Européias, 1992.

_____. *Europa: preguntas y respuestas: origenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Européias, 1997.

_____. *O Tribunal de Justiça das Comunidades Européias*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Européias, 1997.

_____. *O Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Européias*. Luxemburgo: Serviço das Publicações das Comunidades Européias, 1997.

_____. Tratado de Roma, 25 de março de 1957.

_____. Tratado do Ato Único Europeu, de 17 de fevereiro de 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

DE LA RUA propõe Tribunais para o Mercosul: presidente eleito da Argentina reafirma intenção de consolidar o Mercosul e recebe carta de FHC, que vai à posse em dezembro. In: *Correio do Povo*, Porto Alegre, 26 out. 1999, p. 6.

DEUTSCH, Karl. *Direito e integração*. Brasília: UnB, 1981.

DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A; RIVERA, Julio C. *Derecho comunitario: regimen del Mercosur*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1995.

DUPRAT, Diego. La creación de un tribunal de justicia supranacional como medio de fomento, desarrollo y consolidación del Mercosur. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Coord.). *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. Curitiba: Juruá, 1998. v. II, p. 75-81.

DURAÑONA Y VEDIA, Ana María Capoludo de. La institucionalización del Mercosur. Tribunal supranacional y solución de controversias. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Coord.). *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. Curitiba: Juruá, 1998. v. II, p. 189-196.

FARIA, José Ângelo Estrella. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/ NAT, 1993.

FAZIO, Silvia. Os contratos internacionais na União Européia e no Mercosul. São Paulo: LTr, 1998.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990.

FRADERA, Véra Maria Jacob de. Os princípios gerais do direito comunitário. *Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul* (AJURIS), Porto Alegre, nov. 1998. p. 17-30.

FREITAS JUNIOR, Antônio Rodrigues de. *Globalização, Mercosul e crise do estado-nação: perspectiva para o direito numa sociedade em mudança*. São Paulo: LTr, 1997.

FREITAS, Basso. *Curso de direito internacional público*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

GARRÉ COPELLO, Belter. *Estudios multidisciplinarios sobre el Mercosur*. Montevideo: Facultad de Derecho de la Universidad de la Republica, 1995.

GOULENE, Alain. Supranacionalidade da justiça: efetividade da integração econômica regional e proteção dos direitos subjetivos. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). *Contratos internacionais e Mercosul*. São Paulo: LTr, 1996. p. 310-334.

IGLESIAS CABERO, Manuel. *Fundamentos de derecho comunitario europeo*. 2. ed. Madrid: Colex, 1995.

ILHA, Adayr da Silva, VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

KERBER, Gilberto. *Mercosul e supranacionalidade: um estudo à luz das legislações constitucionais*. Março 2000. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

_____. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. *Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul* (AJURIS), Porto Alegre, nov, 1998. p. 55-83.

KLAES, Marianna Izabel Medeiros. *Supranacionalidade: paradigma necessário ao Mercosul*. Dezembro 1999. p. 47. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Direito - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

KUNZLER, Jacob Paulo; QUADROS, João Carlos Maciel de. *Mercosul e o mercado internacional*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

LAHÓZ, André. Tango desafinado: o pacote argentino. *Revista Exame*, São Paulo, n. 12, p. 20, 14 jun. 2000.

LEAL, Rosemiro Pereira. *Soberania e mercado mundial: a crise jurídica das economias nacionais*. 2. ed. São Paulo: LED, 1999.

LOBO, Maria Tereza Cárcamo. *Ordenamento jurídico comunitário: União Européia-Mercosul*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

MARTÍN-MARCHESINI, Gualtiero. La supranacionalidade en la integración latino-americana. *Revista de Direito Público*, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 85, jan/mar 1998. p. 148-156.

MELLO, Celso Duviver de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 3. ed. São Paulo: Freitas Basso, v. I, 1967.

_____. *Direito internacional da integração*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MELO, Adriane Cláudia. A supranacionalidade e a intragovernamentalidade no Mercosul. In: ILHA, Adayr da Silva, VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Org.). *O Mercosul em movimento II*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 13-35.

MERCADANTE, Araminta de Azevedo; MAGALHÃES, José Carlos de (Coord.). *Solução e prevenção de litígios internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, v. II, 1999. p. 435-468.

MERCOSUL une FHC e de la Rúa. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 20 mar. 2000. p. 6.

MERCOSUL. Protocolo de Brasília, de 16 de dezembro de 1991.

_____. Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991. Código do Mercosul. Tratados e Legislações. Nadia de Araújo, Frederico V. Magalhães Marques, Márcio Monteiro Reis. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

_____. Tratado de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994.

MIDÓN, Mario A. R. *Derecho de la integración: aspectos institucionales del Mercosur*. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni Editores, 1998.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. Del sistema de solución de controversias a la justicia supranacional. In: *Unión Europea y Mercosur: el papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración*. 2 y 3 de abril de 1997, Asunción, Anais... Asunción: Departamento de Servicios Gráficos del Poder Judicial, 1998. p. 57-65.

_____. *Manual de derecho de la Comunidad Europea*. 3. ed. Madrid: Trivium, 1997.

MORAES, José Luis Balzan de. Soberania, direitos humanos e ingerência: problemas fundamentais da ordem contemporânea. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (Coord.). *O Mercosul em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995. p. 130-150.

NERCOLINI, Gian Marco. *Tratados internacionais e o direito brasileiro: sistema de convalidação*. Agosto 1999. Dissertação (Mestrado) Curso de Pós Graduação em Direito – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis.

NETO, Mario Pereira. *Direito, política, economia das Comunidades Européias*. São Paulo: Aduaneiras, 1994.

NIETO SOLIS, José Antônio. *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*. Madrid: Siglo XXI, 1995.

NOGALES DE SANTIVÁÑEZ, Emma; PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Los procesos de integración en el nuevo milenio*. IX Encontro Internacional de Derecho de América del Sul. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2000.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. Tribunais para o Mercosul. In: *I Congresso de magistrados do Mercosul*. Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997. p. 93-103.

OLIVEIRA, Odete Maria de. (Coord.). *Relações internacionais & globalização: grandes desafios*. 2. ed. Ijuí: UNIJUI, 1999.

_____. Integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 41, n. 1, p. 5-23, 1998.

_____. *Integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: editora da UFSC, 1996.

_____. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. *Monografia jurídica: orientações metodológicas para o Trabalho de Conclusão de cursos*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

PARAGUAY. Constitución nacional de la república. Assunción: Edición Oficial, Castellano y Guarani, 1992.

PAZ, Vânia Beatriz Rey. Globalização e Mercosul: dimensão sócio-laboral. In: OLIVEIRA, Odete Maria de. (Coord.) *Relações internacionais & globalização: grandes desafios*. 2. ed. Ijuí: UNIJUI, 1999. p. 247-270.

PEREIRA NETO, Mario. *Direito, política, economia das Comunidades Européias*. São Paulo: Aduaneiras, 1994.

PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. Curitiba: Juruá, 1998. v. I e II.

PIMENTEL, Luiz Otávio. *Direito Industrial: as funções do direito de patentes*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stella Maris (Orgs.). *La integración hacia el siglo XXI*. V Encuentro Internacional de Derecho de América del Sul. Pelotas: Educat, 1996.

RAMOS, Rui Manoel Moura. *Das Comunidades à União Européia*. Coimbra: Coimbra Editoras, 1994.

RANGEL, Vicente Marotta. Solução pacífica de controvérsias no Mercosul: estudo preliminar. *Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS)*, Porto Alegre, nov. 1998, p. 103-126.

RAUPP, Klaus da Silva. Solução de Controvérsias entre os estados-partes do Mercosul. In: RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.). *Solução de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 39-59.

RESEK, José Francisco. *Direito internacional público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROBLEDO, Miguel Colina; RAMÍRES MARTÍNEZ, Juan Manuel; SALA FRANCO, Tomás. *Derecho social comunitario*. Valencia: Tirant to blanch, 1991.

RODRIGUEL IGLESIAS, Gil Carlos. Política, economía y derecho en el proceso de integración europea. In: *Unión Europea y Mercosur: el papel de los órganos jurisdiccionales en los procesos de integración*. 2 y 3 de abril de 1997, Asunción, Anais... Asunción: Departamento de Servicios Gráficos del Poder Judicial, 1988. p. 15-30.

RODRIGUÊS, Horácio Wanderlei (Org.). *Soluções de controvérsias no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

RUIZ DÍAS LABRANO, Roberto. *Mercosur: integración y derecho*. Buenos Aires: Intercontinental, 1998.

_____. Supranacionalidade e integração. In: PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stella Maris (Org.). *La integración hacia el siglo XXI*. V Encuentro Internacional de Derecho de America del Sur. Pelotas: Educat, 1996. p. 190-201.

RUSSO CANTERO, Carlos Marcial. *El Mercosur ante la necesidad de organismos supranacionales: visión de la integración latinoamericana*. Assunción: Intercontinental, 1999.

SANTINI, Luiz Carlos. A solução de controvérsias na integração: problemas políticos, jurídicos, econômicos e sociais. Um estudo para o Mercosul. In: PROENÇA, Alencar Mello; BIOCCA, Stella Maris (Org.). *La Integración hacia el siglo XXI*. V Encuentro Internacional de Derecho de America del Sur Pelotas: Educat, 1996. p. 531-538.

_____. O Mercosul, a solução de controvérsias e os poderes judiciários nacionais. In: *I Congresso de Magistrados do Mercosul*. Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997. p. 201-216.

SANTOS, Antônio Carlos Viana. Tribunal de justiça supranacional do Mercosul. In: *I Congresso de Magistrados do Mercosul*. Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997. p. 79-91.

SANTOS, Ricardo Soares Stersi. *Mercosul e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SECRETARIADO Europa: *Compreender Maastricht: o Tratado da União Européia*. Luxemburgo: Comissão Européia, 1992.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

_____.; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Introdução ao direito internacional público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito econômico internacional e direito comunitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SOMER, Christian Guillermo. La necesidad de un tribunal de justicia en el Mercosur. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Coord.). *Mercosul no cenário internacional: direito e sociedade*. v. II. Curitiba: Juruá, 1998. p. 47-53.

STAHlinger DE CARAMUTI, Ofelia (Coord.). *El Mercosur en el nuevo orden mundial*. 2. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade. Desafio ou realidade?* Curitiba: Juruá, 2000.

STOCCO, Roberto. La aplicación del derecho extranjero en el proceso de integración del Mercosur. In: *I Congresso de Magistrados do Mercosul*. Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997. p. 151-166.

TAMAMES, Ramón. *La unión europea*. Madrid: Alianza, 1994.

THORSTENSEN, Vera. *Tudo sobre Comunidade Européia*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

TORRES KIRMSER, José Raul. Sistema de solución de controversias en el ámbito del Mercosur. In: *I Congresso de magistrados do Mercosul*. Florianópolis, Anais... Florianópolis: Associação dos Magistrados Catarinenses, 1997. p. 33-61.

UNIÃO EUROPÉIA. Tratado de Amsterdam, de 2 de outubro de 1997.

_____. Tratado de Maastricht, de 07 de fevereiro de 1992.

URUGUAY. Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo: Cámara de Senadores, 1986.

VALENTE, Marta Mitico. Estrutura institucional para o Mercosul. *Boletim de Integração Latino-Americana*, Brasília, MRE, n. 10, jul./ set., 1993.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. (Coord.). *O Mercosul em movimento*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995.

_____. *A ordem jurídica no Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.